

Местное самоуправление в России и Германии: история и современность (на примере Юга России)

*Материалы
международной научно-практической конференции
(г. Ростов-на-Дону, 3 апреля 2010 г.)*

Ростов-на-Дону
Издательство СКАГС
2010

УДК 352
ББК 67.400
М 534

Редакционно-издательская группа:
Рудой В.В. (руководитель), Понеделков А.В.,
Старостин А.М., Змияк С.С.

М 534 **Местное самоуправление в России и Германии: история и современность (на примере Юга России):** материалы междунар. науч.-практ. конф., 3 апреля 2010 г., Ростов-на-Дону. Ред.-изд. гр.: В.В. Рудой (руков.) и др. – Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2010. – 960 с.

ISBN 978-5-89546-531-8

В материалах конференции на основе современных исследований и обобщений практики рассмотрены проблемы реформы местного самоуправления, развития муниципальной службы и работы с кадрами, информационно-технологического обеспечения деятельности муниципалитетов и сферы оказания муниципальных услуг и т.п.

Материалы публикуются в авторской редакции.

Издание предназначено для политиков, ученых, занимающихся проблемами развития местного самоуправления, руководителей и специалистов органов власти и управления, преподавателей и студентов.

УДК 352
ББК 67.400

ISBN 978-5-89546-531-8

© Северо-Кавказская академия
государственной службы, 2010.

Информационное письмо

Северо-Кавказская академия государственной службы
Филиал зарегистрированного союза
«Фонд имени Фридриха Эберта» в Российской Федерации

проводят

Международную научно-практическую конференцию

«Местное самоуправление в России и Германии: история и современность (на примере Юга России)»

(Ростов-на-Дону, 3 апреля 2010 г., СКАГС)

Сопредседатели оргкомитета:

Рудой В.В., ректор Северо-Кавказской академии государственной службы;

Крумм Р., руководитель Филиала зарегистрированного союза «Фонд имени Фридриха Эберта» в Российской Федерации.

Заместители председателя оргкомитета:

Понеделков А.В., проректор СКАГС по работе с органами власти и учебными заведениями;

Старостин А.М., проректор СКАГС по науке, послевузовскому и дополнительному профессиональному образованию.

Тематика «круглых столов»:

1. Организационно-правовые проблемы развития местного самоуправления.
2. Развитие муниципальной службы и работы с кадрами в системе местного самоуправления.
3. Экономические основы совершенствования местного самоуправления.
4. Социокультурные факторы развития местного самоуправления.
5. Проблемы информационно-технологического обеспечения деятельности органов местного самоуправления и сферы оказания муниципальных услуг.

На конференцию выносятся следующие вопросы:

- Местное самоуправление в России и Германии: традиции и инновации.
- Реформа местного самоуправления в России: цели, законодательные основы, контуры, перспективы.
- Взаимосвязь реформирования государственной гражданской и муниципальной службы.
- Политико-правовые основы местного самоуправления в России и Германии: традиции и тенденции развития (сравнительный анализ).
- Антикоррупционные мероприятия в системе местного самоуправления и муниципального управления.
- Проблемы взаимодействия государственной власти и местного самоуправления в различных социально-территориальных общностях (город, село).

- Взаимоотношения между муниципальными районами и поселениями в сфере имущественных и земельных отношений.
- Взаимосвязь административной реформы и реформы местного самоуправления.
- Опыт предоставления муниципальных услуг на примере муниципалитетов России и Германии.
- Роль и место институтов местного самоуправления в современном коммуникационном пространстве.
- Эффективность муниципального управления: критерии, технологии повышения.
- Технологизация управленческих процессов на муниципальном уровне.
- Проблемы информационно-технологического обеспечения деятельности органов местного самоуправления.
- Подготовка кадров для муниципальной службы: опыт, проблемы, инновационные образовательные технологии.
- Резерв кадров для муниципальных органов власти и управления: опыт, поиски, проблемы.
- Опыт реализации принципов местного самоуправления в отдельных муниципальных образованиях регионов Юга России.
- Гражданское общество и самоуправление в России: возможности влияния граждан на жизнь местного сообщества.
- Эволюция нормативно-правовой базы местного самоуправления (российский и зарубежный опыт: сравнительный анализ).
- Выборы в системе местного самоуправления в России и Германии.

- Правовой статус и практика деятельности политических партий и общественных объединений на местном уровне в России и Германии.
- Опыт реализации населением муниципальных образований форм непосредственной демократии: нормативно-правовые основы и перспективы.
- Финансовая база местного самоуправления. Установление задач и прозрачность ведения местного бюджета. Межбюджетные отношения.
- Пути повышения инновационной активности и инвестиционной привлекательности муниципальных образований: обобщение передовых примеров.
- Власть и бизнес: основные принципы и механизмы взаимодействия в разрезе муниципальных образований.
- Культурная политика в контексте муниципальной реформы: опыт Германии и российская практика.

Организаторы-соучредители конференции

Волгоградская академия государственной службы

Северо-Западная академия государственной службы

Волго-Вятская академия государственной службы

Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина

Коми республиканская академия государственной службы и управления

Башкирская академия государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан

Челябинский Институт (филиал) Уральской академии государственной службы

Южно-Российский государственный технический университет (Новочеркасский политехнический институт)

Таганрогский государственный педагогический институт

Армавирский государственный педагогический университет

Ростовский филиал Московского государственного технического университета гражданской авиации

Администрация Кабардино-Балкарской Республики

Администрация Республики Северная Осетия-Алания

Совет муниципальных образований Ростовской области

Администрация города Ростова-на-Дону

Администрация муниципального образования «Город Горячий Ключ»

Администрация города Батайска

Администрация города Омска

Администрация «Городского поселения Белоозерский» Воскресенского муниципального района Московской области

ООО «Ростовдонресурсы»

ОАО «Югснаб»

Фонд «КубаньДорБезопасность»

ООО Научно-производственное предприятие «Геоэкология – недра»

Краснодарское региональное отделение Общероссийского общественного движения «ТТМ»

Учреждения и организации, принявшие участие в конференции

Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова
Российская академия государственной службы
при Президенте Российской Федерации (г. Москва)
Финансовая академия при Правительстве Российской Федерации
(г. Москва)
Институт социологии РАН (г. Москва)
Государственная академия инноваций (г. Москва)
Московский государственный гуманитарный университет
им. М.А. Шолохова
Российский государственный гуманитарный университет
(г. Москва)
Московский социально-педагогический институт
Институт «Высшие Столыпинские курсы государственного права
и управления» (г. Москва)
Северо-Западная академия государственной службы
(г. Санкт-Петербург)
Волгоградская академия государственной службы
Поволжская академия государственной службы
им. П.А. Столыпина (г. Саратов)
Волго-Вятская академия государственной службы
(г. Нижний Новгород)
Сибирская академия государственной службы (г. Новосибирск)
Башкирская академия государственной службы и управления
при Президенте Республики Башкортостан (г. Уфа)
Коми республиканская академия государственной службы
и управления (г. Сыктывкар)
Курский институт государственной и муниципальной службы
Челябинский институт (филиал) Уральской академии
государственной службы
Академия Управления при Президенте Кыргызской Республики
(г. Бишкек)
Южный научный центр РАН (г. Ставрополь)
Южный федеральный университет (г. Ростов-на-Дону)

Педагогический институт Южного федерального университета
(г. Ростов-на-Дону)

Институт по переподготовке и повышению квалификации
преподавателей гуманитарных и социальных наук
Южного федерального университета (г. Ростов-на-Дону)

Южнороссийский филиал Учреждения Российской академии наук
Института социологии РАН (г. Ростов-на-Дону)

Технологическо-Естественнонаучный университет в г. Быдгощ
(Польша)

Ставропольский государственный университет

Кубанский государственный университет (г. Краснодар)

Кубанский государственный аграрный университет
(г. Краснодар)

Северо-Осетинский государственный университет
им. К.Л. Хетагурова (г. Владикавказ)

Адыгейский государственный университет (г. Майкоп)

Краснодарский университет МВД России

Ярославский государственный университет имени П.Г. Демидова
Саратовский государственный социально-экономический
университет

Дальневосточный центр социальных инноваций (г. Хабаровск)

Центр прикладных исследований интеллектуальной собственности
(г. Ростов-на-Дону)

Ростовский филиал Московского государственного технического
университета гражданской авиации (г. Ростов-на-Дону)

Краснодарский филиал Академии труда
и социальных отношений

Адыгейский филиал СКАГС (г. Майкоп)

Пятигорский филиал СКАГС

Ставропольский филиал СКАГС

Филиал СКАГС в г. Махачкале

Посольство России в Кыргызской Республике (г. Бишкек)

Аппарат полномочного представителя

Президента Российской Федерации

в Южном федеральном округе (г. Ростов-на-Дону)

Администрация Ростовской области

Законодательное Собрание Ростовской области

Избирательная комиссия Ростовской области
Департамент по делам казачества и кадетских учебных заведений
Администрации Ростовской области
Правительство Челябинской области
Управление по молодежной политике
Министерства образования Саратовской области
Общественная палата Российской Федерации
Общественная палата Московской области
Общественная палата Тамбовской области
Совет муниципальных образований Ростовской области
Администрация г. Ростов-на-Дону
Администрация г. Азова
Администрация города Батайска
Администрация г. Волгодонска
Администрация г. Шахты
Администрация муниципального образования
«Город Горячий Ключ»
Администрация г. Омска
Администрация «Городского поселения Белоозерский»
Воскресенского муниципального района Московской области
(п. Белоозерский)
Администрация Карасунского внутригородского округа
г. Краснодар
Краснодарское региональное отделение
Общероссийского общественного движения «ТТМ»
ООО НПЦ «Космос-2» (г. Ростов-на-Дону)
ЗАО «Универсальные бизнес-технологии» (ЗАО «ЮБиТек»)
(г. Ростов-на-Дону)
ООО Научно-производственное предприятие «Геоэкология-недро»
(г. Ростов-на-Дону)
Фонд «КубаньДорБезопасность» (г. Краснодар)
ООО «Агентство административного консалтинга» (г. Ставрополь)

✓ ПЛЕНАРНЫЕ ДОКЛАДЫ

В.В. Рудой (Ростов-на-Дону)*

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В соответствии с федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Анализируя перечень вопросов местного значения, предусмотренный тем же законом, можно сделать вывод, что основная цель местного самоуправления состоит в создании условий для наиболее эффективного удовлетворения постоянно возрастающих потребностей населения, проживающего на конкретной локальной территории.

Ключевыми элементами реализации этой цели являются современные технологии муниципального управления и их интегрированность в процесс реализации государственных полномочий.

Длинная очередь в органы социальной защиты населения вызывает у людей негативное отношение не только к работникам этой структуры, но и к главе муниципального образования, губернатору и даже к Президенту. При этом людям, как правило, безразлично, какой уровень власти отвечает за конкретное направление работы. Их интересует результат. Поэтому, несмотря на существующее разграничение полномочий, деятельность каждого органа власти всей своей сутью должна направляться на повышение уровня и качества жизни населения.

* Более подробную информацию об авторах см. в разделе «Сведения об авторах».

Пока на этом направлении остается много нерешенных вопросов – за получением паспорта выстраиваются очереди. Для того, чтобы оформить земельный участок, нужно потратить полгода, а то и год. Часто эти проблемы имеют под собой объективные основания – недостаточное финансирование, низкая техническая оснащенность, текучесть кадров и т.д. Но нередко причиной возникновения подобных проблем выступает разобщенность органов власти различных уровней в принятии управленческих решений, их замкнутость только на свой круг вопросов.

Между тем, практика показывает, что подавляющее большинство полномочий не вписывается в рамки деятельности одного конкретного органа. Особенно четко это просматривается в сфере предоставления государственных и муниципальных услуг. При оказании практически каждой из них требуется дополнительная информация (справки, свидетельства, выписки из реестров и т.п.), предоставление которой входит в компетенцию органов власти других уровней. В результате, для получения той или иной услуги, человеку приходится выстаивать многочасовые очереди: в территориальных органах федеральных органов исполнительной власти, в региональных структурах, наконец, в органах местного самоуправления.

Залогом успешного решения этих проблем может стать применение инновационных технологий организации обслуживания населения. Человек должен иметь возможность обращаться за всеми видами государственных и муниципальных услуг в одну организацию, которая будет брать на себя ответственность за решение любых вопросов, без их жесткого деления на федеральные, региональные и местные – будь то выдача паспорта (федеральное полномочие), предоставление социальных льгот (в основном за это отвечают субъекты РФ) или выделение земельного участка (основная ответственность лежит на органах местного самоуправления). При этом человек должен иметь возможность обращаться в указанную структуру минимальное количество раз, в идеале – не более двух-трех. Первый раз – консультация и подача заявления; второй – возможные дополнительные согласования; третий раз – получение конечного результата, то есть, разрешительного документа, социального пособия и т.п.

Вряд ли у кого-то вызовет сомнение, что путь оптимизации процесса предоставления государственных и муниципальных услуг через создание сети подобных организаций – это наиболее эффективный путь реализации модели «одного окна». Это подтверждает и международный опыт. Подобные проекты с успехом реализованы в ряде стран, в частности, Бразилии, Греции, Голландии, ФРГ и др.

Практика последних лет показывает, что деятельность таких структур, называемых многофункциональными центрами предоставления государственных и муниципальных (МФЦ), становится реальностью и в России. Пока, по большей части, в пилотном режиме. Но при той поддержке, которую оказывают этому процессу Министерство экономического развития России, главы ряда субъектов Российской Федерации, отдельные главы муниципальных образований, – темпы развития МФЦ в нашей стране с каждым годом будут расти.

За это выступают не только органы власти, но и сами потребители услуг. В январе-феврале 2010 г. специалистами Северо-Кавказской академии государственной службы был проведен социологический опрос 600 респондентов – получателей государственных и муниципальных услуг на базе МФЦ, созданных в муниципальных образованиях Ростовской области (Сальский район, города Ростов-на-Дону, Шахты, Батайск, Новочеркасск, Азов, Таганрог). Полученные ответы респондентов свидетельствуют о достаточно высоком качестве предоставления государственных и муниципальных услуг в МФЦ. Более 94 % получателей услуг отмечают доброжелательное отношение персонала, около 90 % от общего числа опрошенных получили необходимую помощь при оформлении документов, 62 % респондентов полностью удовлетворены уровнем комфортности в многофункциональных центрах. В тех муниципальных образованиях, где услуги населению оказываются в традиционном формате, эти показатели значительно ниже.

Основная идея создания МФЦ состоит в передаче его работникам развернутого спектра полномочий, который бы включал в себя:

- прием заявлений и минимального пакета сопутствующих документов от заявителя;
- самостоятельный сбор документов, недостающих для принятия решений об оказании услуги;
- передачу принятых у заявителя и собранных самостоятельно документов в соответствующие органы власти для последующей их обработки;
- контроль за прохождением указанных документов в соответствии с требованиями административных регламентов;
- предоставление заявителю конечного результата по услуге.

С учетом специфики деятельности органов местного самоуправления, представляется целесообразным наделить именно этого уровня управления статусом базового в организации работы МФЦ. Ведь по своей сути МФЦ – это «фронт-офис», обеспечивающий более эффективное и комфортное удовлетворение потребностей на-

селения, сопряженных с прямыми контактами с органами власти. Задача самих же органов власти – не взаимодействовать с населением, а выполнять роль «бэк-офиса», т. е. вести всю скрытую от заявителя работу (сбор и передача недостающих документов, принятие решения по существу заявления, подготовка нормативных правовых актов и пр.).

Для того, чтобы МФЦ смог эффективно решать данные задачи, необходимо, во-первых, передать ему от органов власти всех уровней, действующих на территории соответствующего муниципального образования или его части, основные функции по работе с заявителем, во-вторых, разработать и утвердить «сквозные» административные регламенты, определяющие порядок взаимодействия указанных органов власти между собой и с МФЦ.

Сделать это в рамках существующего правового поля зачастую представляется невозможным. Действующее российское законодательство изобилует нормами, предусматривающими личный характер обращения заявителя за получением услуги и (или) результата ее оказания. В этот ряд, в частности, входят:

- государственная регистрация актов гражданского состояния, в том числе: государственная регистрация заключения и расторжения брака, установления отцовства;
- выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства разрешения на временное проживание в Российской Федерации;
- выдача и замена гражданам Российской Федерации документов, удостоверяющих личность;
- выдача иностранным гражданам и лицам без гражданства вида на жительство в Российской Федерации и др.¹

В отношении этой, весьма значительной группы услуг, принципы работы МФЦ сегодня не действуют. В большинстве случаев они подменяются принципом «удаленного рабочего места», то есть, фактическим размещением в здании МФЦ отдельных представителей или целых структурных подразделений соответствующих органов государственной власти и (или) органов местного самоуправления. Рассматривать данную схему работы как реальный шаг на пути повышения эффективности взаимодействия власти и населения представляется ошибочным.

Конечно, определенный продолжительный эффект в этом механизме существует: заявитель направляется за получением услуги в одно конкретное место, а ожидание его встречи с чиновником про-

¹ Савченко Е.Ю. Повышение качества государственных и муниципальных услуг на базе многофункциональных центров – юридический аспект // Вопросы государственного и муниципального управления. 2009. № 2. С. 110.

текает в более комфортных условиях. Однако, в этом случае, доминирующим субъектом отношений остается представитель власти, а не заявитель. В то же время в МФЦ, организованном по всем правилам, вектор взаимоотношений носит прямо противоположный характер: чиновник должен быть «невидим», а заявитель – находиться в центре внимания.

В этой связи назрела необходимость внесения изменений в ряд федеральных нормативных правовых актов в целях расширения полномочий многофункциональных центров в отношении предоставления документов и (или) получения результата по услуге.

Следующей проблемой на пути формирования разветвленной сети МФЦ в нашей стране является отсутствие действенной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров для работы в этой сфере.

В 2005–2006 гг. основной вектор административной реформы был направлен на разработку нормативно-методической базы работы МФЦ (органами государственной власти и местного самоуправления разрабатывались административные регламенты, положения об МФЦ, заключались соглашения о взаимном сотрудничестве).

В 2007–2008 гг. приоритет был отдан вопросам проектирования и строительства зданий, внедрению стандарта комфортности в создаваемых многофункциональных центрах. В 2009 г. основная ставка делалась на программно-информационное обеспечение деятельности МФЦ. При этом разработка и реализация целостной концепции подготовки кадров для работы в новых условиях выпали из поля зрения и федеральных, и региональных, и муниципальных структур. Между тем, это важнейший элемент всего проекта.

Работниками МФЦ в настоящее время, как правило, становятся действующие государственные и муниципальные служащие. Безусловно, большая часть из них и раньше сталкивалась с вопросами оказания государственных и муниципальных услуг. Но если прежде этот специалист имел дело с 2-3 близкородственными услугами (например, оформление пособия на ребенка и жилищной субсидии), то теперь ему придется ориентироваться в 100-150 совершенно разноплановых услугах и применять новые технологии работы. Всему этому необходимо учить практически «с нуля».

В настоящее время общетеоретическую подготовку по данной тематике ведут высшие учебные заведения. За последние 2-3 года защищены десятки диссертаций на эти темы. Но все это делается на уровне освоения теории. Сформировать у будущего руководителя или специалиста МФЦ навыки практической работы – этого сегодня не в состоянии обеспечить ни одна организация.

Конечно, можно изучать опыт работы уже действующих центров. Вряд ли руководители МФЦ откажут своим коллегам в обмене опытом. Но систематически учить других специалистов на своей базе они не в состоянии.

Гипотетически обучение сторонних специалистов может стать одним из направлений коммерческой деятельности МФЦ. Но эта деятельность может носить только временный характер. Для государственного и муниципального служащего факт его обучения должен подкрепляться документом государственного образца о подготовке, переподготовке или повышении квалификации. Такие документы могут выдавать только лицензированные и аккредитованные Рособназдором организации, т. е. вузы.

Таким образом, даже если при МФЦ будет создан учебный центр, направлять в него специалистов без решения обозначенных проблем будет нецелесообразно и неэкономично.

Думается, что решением этой проблемы мог бы стать проект по созданию сети учебно-консультационных полигонов «Многофункциональный центр предоставления государственных и муниципальных услуг» в каждом федеральном округе. Базой для создания таких полигонов могли бы выступить региональные академии государственной службы. Они есть в каждом федеральном округе. Более того, в соответствии с Указом Президента Российской Федерации от 10.11.2006 г. № 1264 именно эти вузы наделены статусом основных образовательных центров по подготовке, переподготовке и повышению квалификации кадров государственного и муниципального управления.

Режим работы такого учебно-консультационного полигона должен максимально соответствовать режимам работы МФЦ, и оказывать они должны реальные государственные и муниципальные услуги.

В этой связи штат сотрудников должен быть смешанным, состоящим из:

- кадровых работников (заместитель руководителя, операционисты, консультанты, работники контрольно-аналитической службы);
- преподавателей-практиков (руководитель полигона, начальник контрольно-аналитической службы);
- стажеров-студентов и слушателей (операционисты, консультанты, работники контрольно-аналитической службы).

Реализовав этот проект, можно добиться положительного эффекта сразу в нескольких направлениях.

Во-первых, получить столь необходимый и во многом уникальный для Российской Федерации опыт интеграции науки (разработка административных регламентов, соглашений о сотрудничестве меж-

ду различными органами власти, программного обеспечения и т.д.), современных технологий обучения (вовлечение студентов и преподавателей в реальные управленческие процессы) и практики (обслуживание населения), направленный на повышение качества предоставления государственных и муниципальных услуг.

Во-вторых, тем самым может быть создана институциональная основа подготовки специалистов для работы в системе МФЦ по единым государственным стандартам.

В-третьих, это позволит существенно повысить прикладную направленность вузовских учебных программ, нацеленных на подготовку специалистов в области государственного и муниципального управления.

Созданием сети многофункциональных центров не исчерпывается перечень современных технологий, направленных на повышение качества оказания государственных и муниципальных услуг гражданам и организациям. Но этот проект содержит в себе огромный потенциал, при грамотном использовании которого можно получить существенный эффект в достаточно короткие сроки.

С.Г. Кузнецов (Ростов-на-Дону)

РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (В КОНТЕКСТЕ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

Реформа местного самоуправления, безусловно, является одной из значимых реформ новейшей российской истории. Она началась по инициативе Президента России и на своем пути преодолела скепсис и прямое сопротивление множества оппонентов. Формально она не отнесена к приоритетным национальным проектам, однако, по сути, она таковым является. Реформа местного самоуправления в Ростовской области насчитывает более чем пятилетнюю историю. В области Федеральный закон № 131-ФЗ реализуется в полном объеме с 1 января 2006 г.

Концептуально задачи реформы местного самоуправления могут быть сформулированы как:

– общегосударственные задачи: обеспечение комфортной среды проживания населения, повышение эффективности деятельности в области социально-экономического развития, участие в укреплении государственности;

– оптимизация предоставления услуг населению (социальных, коммунальных и иных услуг), до которых у государства «не доходили руки»;

– привлечение «невидимых» с государственного уровня местных ресурсов: природных, человеческих, географических и любых других, присущих только данному микротерриториальному уровню. На их привлечение местная власть нацелена в силу таких причин, как потребность в увеличении налоговой базы, заинтересованность в снятии социальной напряженности (создание новых рабочих мест);

– создание третьего центра публичной власти, непосредственно опирающегося на население, максимально ответственного перед ним, и вовлечение населения в решение общественных задач (преодоление иждивенческих настроений).

То есть, делая вывод из сказанного, можно констатировать, что необходимо обеспечить максимальную доступность местной власти для населения, ответственность этой власти перед населением и повышение эффективности деятельности местной власти в области предоставления услуг населению, социально-экономического развития территорий, находящихся в ее юрисдикции.

Задача, безусловно, сложная, но выполнимая. Для ее реализации в Ростовской области, собственно, как и в других субъектах Российской Федерации, необходимо было решить ряд первоочередных организационных вопросов, таких как установление границ муниципальных образований и формирование органов местного самоуправления. Особенно в тех регионах, где поселенческий уровень отсутствовал. Например, в Ростовской области, до 2005 г. было только 55 муниципалитетов на уровне городов и районов. В настоящее время их 463: 43 муниципальных района, 12 городских округов, 390 сельских и 18 городских поселений.

Сегодня анализировать и рассказывать о том огромном пласте организационных мероприятий, которые позволили Ростовской области и другим субъектам Российской Федерации в полной мере подготовиться к муниципальной реформе и осуществить ее, необходимости нет. В настоящий момент в Ростовской области выполнены все требования 131 Федерального закона.

Куда более интересны те механизмы и подходы к реформированию местного самоуправления, реализованные в каждом субъекте, в частности в Ростовской области. Именно об этих основных моментах, определивших систему проведения муниципальной реформы на Дону и механизм взаимодействия органов власти и местного самоуправления в Ростовской области, пойдет речь в данной статье.

Любую цель невозможно достичь, не определив приоритеты в своей деятельности или основные задачи. При проведении реформы местного самоуправления в Ростовской области они были следующими:

1. *Информационно-разъяснительная работа с населением.* Именно разъяснение населению положений нового федерального закона о местном самоуправлении (особенно на начальном этапе реформы), разъяснение прав граждан и взаимной ответственности власти и населения дает свой результат – население должно поверить в реформу и увидеть ее преимущества. Здесь могут быть использованы различные подходы: работа с местными СМИ, телевидением, референтными лицами, микро-группами, другими категориями жителей муниципального образования. Например, в Ростовской области с первого года реформы реализуется медиа-программа информационного освещения реформы местного самоуправления. Она включает в себя выпуск специализированной газеты «Выбор Дона» (тираж 100000 экз.), ежемесячных видеоотчетов о лучшем муниципальном опыте, показ мультфильмов на муниципальную тематику, издательство наглядно-информационных материалов (буклеты, проспекты). Ежегодное финансирование составляет в среднем 5 млн руб. В муниципальных образованиях области также исполняется комплекс мероприятий, направленных на повышение уровня информированности населения. Органы местного самоуправления поселений издают собственные информационные бюллетени, используют возможности радио и телевидения. Что дает эта работа? Главное, она формирует позитивное отношение населения к местной власти. Так, по итогам ежегодных социологических опросов, проводимых в Ростовской области ВЦИОМ, 57 % населения области положительно оценивают муниципальную реформу.

2. *Вовлечение населения в реформу местного самоуправления.* Одна из главных задач муниципальной реформы. Не сформировав механизм взаимной ответственности власти и населения, невозможно рассчитывать на успех. Принцип здесь предельно прост. Местная власть должна максимально эффективно работать, например, вывозить мусор. Население должно четко понимать, необходимо эту услугу вовремя оплатить и не сорить. Только в этом случае будет порядок. Кроме этого, необходимо постоянно стимулировать вовлечение населения в решение вопросов местного значения. Здесь можно проводить различные конкурсы, фестивали, соревнования. В Ростовской области прекрасно зарекомендовал себя конкурс на лучшее поселение области – основная цель которого, как раз и заключается в максимальном вовлечении жителей поселения в решение самых актуальных вопросов жизнедеятельности.

3. *Повышение самостоятельности поселений.* Избрать органы местного самоуправления – это чисто организационное мероприятие. Обеспечить их работу – это база успеха муниципальной рефор-

мы. Здесь максимально эффективно работает внедренный в Ростовской области принцип децентрализации полномочий. Он базируется на двух составляющих: самостоятельном решении вопросов местного значения и передачи на уровень муниципалитетов спектра государственных функций, которые целесообразно осуществлять на местном уровне. В целях реализации данного принципа. Количество полномочий органов местного самоуправления поселений Ростовской области, решаемых ими самостоятельно, из года в год растет. Если в 2006 г., в среднем по области, поселения самостоятельно решали 23 вопроса местного значения, то в 2007 г. их количество составило 26, в 2008 и 2009 гг. – 29, в 2010 – 31.

На муниципальный уровень в настоящее время передано 24 государственных полномочия.

4. Рост качества муниципального управления, результативности и эффективности деятельности местной власти. Оценить понятие «качество управления» каким-то одним показателем невозможно. Для нас это: эффективность внутренней организации деятельности органов исполнительной власти области и органов местного самоуправления, их ориентированность на результат. И, в конечном итоге, эффективность взаимодействия с потребителями услуг, то есть с населением. Власть существует не для себя самой, а для эффективного управления в интересах граждан (Д.А. Медведев).

В рамках решения данных задач в Ростовской области в деятельность органов власти внедрены административные регламенты, апробировали механизмы оказания государственных и муниципальных услуг в формате «индивидуального сервиса», создали МФЦ оказания государственных и муниципальных услуг, внедрили систему менеджмента качества в деятельность местных администраций и т.д.

Одним из приоритетных направлений развития местного самоуправления в Ростовской области является повышение эффективности оказания муниципальных услуг. Многофункциональные центры – один из ключевых элементов административной системы – не только формируют инфраструктуру, необходимую для качественного предоставления гражданам услуг, но и способствуют интеграции необходимых интеллектуальных и технологических ресурсов для организации эффективного взаимодействия различных институтов власти в интересах граждан. В 2006 г. в г. Таганроге создан информационно-кассовый центр по приему коммунальных платежей. В 2007 г. в городах Новочеркасске, Шахты, созданы специализированные многофункциональные центры оказания государственных и муниципальных услуг. В 2008 г. открыты аналогичные центры в г. Таганроге и Сальском районе, при этом в последнем созданы

центры доступа в каждом сельском поселении, что позволяет жителям отдаленных населенных пунктов получать необходимые услуги не выезжая в районный центр. В 2010 г. планируется создание разветвленной сети подобных центров на территории области.

5. *Внедрение непрерывной системы обучения.* Администрацией Ростовской области проводится системная работа по подготовке кадров для органов местного самоуправления. За годы реформы прошло обучение 16 категорий или более 15 тыс. муниципальных служащих. Помимо традиционных форм обучения с 2006 г. введена практика дистанционного обучения. Основным преимуществом которых является более низкая себестоимость, минимальный отрыв от рабочего места муниципального служащего, практически не ограниченный состав аудитории. В настоящее время разработано 18 учебно-методических комплексов. Подготовленные учебные комплексы по итогам всероссийских конкурсов учебных программ и учебно-методических планов профессиональной переподготовки и повышения квалификации дважды поощрялись дипломами 1, 2 степени, единожды 3 степени. Кроме того, в области активно используется обучение на видео и интернет-семинарах.

6. *Формирование государственной кадровой политики на муниципальном уровне.* Не решив данной задачи невозможно решить проблемы, связанные с задачами социально-экономического развития Ростовской области и муниципальных образований Ростовской области, административной и муниципальной реформ. Развитие муниципальной службы Ростовской области и Российской Федерации зависит от разработки и реализации мероприятий, направленных на практическое применение новых технологий муниципального управления. Инструментом осуществления таких преобразований должен стать программный метод, реализация которого позволит оптимизировать организацию и функционирование муниципальной службы, внедрить современные кадровые, информационные, образовательные и управленческие технологии.

Для достижения данной цели необходимо решить следующие задачи:

- совершенствование правовой основы муниципальной службы;
- совершенствование организационных и правовых механизмов профессиональной служебной деятельности муниципальных служащих;
- применение эффективных технологий и современных методов кадровой работы, направленных на повышение профессиональной компетенции, мотивации муниципальных служащих облас-

ти и обеспечение условий для увеличения результативности их профессиональной служебной деятельности;

- разработка антикоррупционного законодательства и совершенствование работы, направленной на приоритетное применение мер по предупреждению и борьбе с коррупцией на муниципальной службе;

- формирование системы мониторинга общественного мнения об эффективности муниципальной службы и результативности профессиональной служебной деятельности муниципальных служащих, способствующей повышению престижа муниципальной службы;

- разработка показателей результативности и методики оценки деятельности муниципальных служащих;

- внедрение современных методов стимулирования муниципальных служащих, направленных на повышение профессиональной компетентности, мотивации и обеспечение условий для увеличения результативности их профессиональной служебной деятельности;

- формирование системы функционального кадрового резерва, сокращение текучести кадров, в том числе через развитие института стажерства.

В настоящее время в Ростовской области разработан проект областной долгосрочной целевой программы «Развитие государственной гражданской службы Ростовской области и муниципальной службы в Ростовской области (2011 – 2013 годы)», которая направлена на решение вышеуказанных задач.

В заключении необходимо отметить, что годы реформы проходили по-разному. Конечно, остались нерешенные проблемы. Однако положительный опыт реализации федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в Ростовской области позволяет сказать, что утверждения о недееспособности муниципальной власти, о том, что реформа «на словах» и реально к осуществлению своих полномочий муниципалитеты не преступили, не имеют под собой никакой почвы. Очевидно, что в новых экономических условиях, нужно и работать иначе. Тот, кто может перестроиться на новые условия работы, сможет с наименьшими потерями и наибольшей эффективностью профессионально трудиться.

Для эффективной деятельности всех уровней власти необходимо четко понимать, что чиновник не должен механически выполнять свои обязанности независимо от того в каких условиях придется работать, нужно постоянно развиваться, искать компромисс, альтернативные пути решения проблемных вопросов, только тогда мы будем способны трудиться эффективно.

**В.В. Рудой, А.В. Понеделков,
А.М. Старостин, В.Д. Лысенко
(Ростов-на-Дону)**

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ – ОПЫТ, ПРОБЛЕМЫ, СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ МОНИТОРИНГ

Период фундаментальной социальной трансформации, равно как и исторический опыт убеждают – проведение любых реформ будет затруднено, если нет (отсутствует) поддержки преобразований со стороны гражданского общества. С другой стороны инициативы гражданского общества без ресурсной и административной поддержки со стороны государства будут, очевидно, мало результативными. Вот почему приоритетной задачей реформирования местного самоуправления становится адаптация целей и методов работы муниципальных служащих к потребностям граждан, совершенствование механизмов и качества оказания муниципальных услуг.

Местное самоуправление как форма народовластия и реализации демократических прав граждан в известном смысле «освобождает» государственное управление от различных проблем, связанных с оперативным решением возникающих ситуаций.

Достижение целей местного самоуправления предполагает его транспарентность, поддержку муниципального образования со стороны населения, укрепление доверия граждан к деятельности органов местной власти.

Принимая этот тезис как аксиому, выскажем, тем не менее, предположение, что сам принцип открытости пока не стал основополагающим в деятельности многотысячных органов местного самоуправления в России. Возможно потому, что сложности реализации данного принципа замыкаются на недостаточно глубокую разработку нормативно-правовых документов, слабость технологических и информационных ресурсов, на уровень подготовки кадров местного самоуправления. Не в последнюю очередь это связано с ментальностью российских граждан. Все эти соображения и утверждения многократно подтверждались данными различного уровня социологических исследований.

Вообще говоря, Северо-Кавказская академия государственной службы, регулярно, начиная с 1993 г., проводит опросы населения, муниципальных служащих по вопросам совершенствования взаимодействия граждан с местной властью. Полученные результаты неоднократно докладывались на научно-практических конференциях, публиковались в монографиях и сборниках статей. И в данном конкрет-

ном случае использованы результаты выборочного социологического анализа, проведенного в феврале-марте 2010 г. в Ростовской области¹.

Необходимо отметить, что в Ростовской области за годы муниципальной реформы проделана большая нормотворческая и организаторская работа, направленная на развитие местного самоуправления. В частности, приняты областные законы «О местном самоуправлении в Ростовской области», «О муниципальной службе в Ростовской области», разработаны и приняты другие нормативно-правовые акты, регулирующие деятельность органов местного самоуправления. В Администрации области создано специальное Управление по работе с муниципальными образованиями. Сформирована и действует ассоциация «Совет муниципальных образований Ростовской области».

Реальное правовое и организационное обеспечение совершенствования деятельности органов местной власти позволяет на практике выявить и применить эффективные технологии управленческой деятельности. Этой же цели служит проведение областного конкурса муниципальных образований, обмен опытом в сфере местного самоуправления, планомерное повышение квалификации муниципальных служащих, осуществление юридической экспертизы муниципальных нормативных правовых актов.

Вместе с тем, и практические работники, и исследователи сходятся в том, что еще имеются резервы совершенствования местного самоуправления, например, по направлениям кадровой работы, использования резерва, конкурсного отбора, преодоления девиантного поведения, проверки соблюдения муниципальными служащими принципов служебного поведения.

Социологический анализ показал, что, многие имеющиеся недостатки в осуществлении развития местного самоуправления корнями уходят в непонимание гражданами сущности функции и возможностей местной власти.

На вопрос **«На Ваш взгляд, что понимается под местным самоуправлением?»** были получены следующие ответы (здесь и далее в процентах от числа респондентов) (табл. 1):

Таблица 1

1. Официальная государственная власть на низовом местном уровне	45,11
2. Система органов, подчиняющихся должностным лицам местного самоуправления	21,84
3. Форма самоорганизации граждан	21,70
4. Другое	2,41
5. Затрудняюсь ответить	8,94

¹ Опрошено 710 жителей Ростовской области.

Мнения, как видно, разделились. Практически лишь каждый пятый понимает самоуправление как самоорганизацию. Подобная ситуация оценивается нами как социально напряженная, поскольку от того, как понимается самоуправление, зависит и отношение к нему, участие или неучастие. Можно предположить, что мнение респондентов выглядит подобным образом из-за тех достаточно сложных процессов, которые сопровождали попытки реформировать местное самоуправление в последние 15 лет. По сути, граждане наблюдали некоторое «огосударствление» самоуправления, вызванное рядом объективных и субъективных причин. Как следствие, подобные оценки гражданами сущности самоуправления непосредственно отражаются на осознании человеком личного участия в нем. В принципе, каждый житель муниципального образования является полноправным участником местного самоуправления. Реальность, однако, далеко не столь оптимистична. На вопрос **«Считаете ли Вы себя полноправным участником местного самоуправления?»** получены ответы (табл. 2):

Таблица 2

1. Да, безусловно	41,67
2. Сомневаюсь в этом	22,03
3. Нет, в самоуправлении не участвую	18,22
4. Управляют начальники, а я к их числу не отношусь	8,05
5. Затрудняюсь ответить	10,03

Особенно показательны данные, где граждане указывают, что «управляют начальники». Подобного рода представления совпадают с тем, о чем пишет Президент Российской Федерации Д.А. Медведев в статье «Россия, вперед!». Патерналистское отношение к разрешению жизненных проблем не только не исчезло, но устойчиво проявляется и на уровне самоуправления. Считаем, что преодоление патернализма, безусловно, процесс очень сложный и, очевидно, длительный по времени, предполагающий многофакторное воздействие на все стороны жизни людей. И на этом пути возможны и девиации в виде снижения уровня влияния на социальное состояние муниципальных образований, на социальную защиту граждан. Этих тенденций люди не поддержат никогда.

Любая реформа институционального типа, а именно таковой выступает реформа местного самоуправления, в своей основе имеет удовлетворение интересов граждан. Если интересы не реализуются, то институт работает малоэффективно и своих целей не достигает. При этом основные функции института, разумеется, реализуются. Если контроль организован достаточно системно, то основные нормы и правила гражданами соблюдаются. Создается ситуация, очень похожая на определенный «порядок». А людям, в принципе, свойст-

венно стремление к упорядочению. На самом же деле, порядок может появиться исключительно как результат самоорганизации.

Ответы на вопрос **«Насколько Вы заинтересованы в реформировании местного самоуправления?»** позволяют, на наш взгляд, оценить перспективы изменений в самоорганизации (табл. 3).

Таблица 3

1. Очень заинтересован	11,97
2. Заинтересован	38,89
3. Скорее заинтересован, чем нет	26,92
4. Не заинтересован	7,83
5. Затрудняюсь ответить	14,39

Эта информация позволяет предположить, что базовые основания для самоорганизации, на наш взгляд, имеются: две трети респондентов в той или иной степени высказали заинтересованность. В то же время, 7,8 % из числа опрошенных не испытывает интереса к реформированию местного самоуправления. Почему это происходит? Мы попытались за счет анализа сопряженностей выяснить, какие группы респондентов дали такие ответы. Выяснилось, что интереса не имеют те из них, кто считает, что нет возможности влиять на решения местной власти по той причине, что «все равно ничего не изменилось», а также те, кто в повседневной жизни стремятся «держаться от власти в стороне». Характерно, что в эту группу входят также те респонденты, которые, обратившись в органы местного самоуправления, встретили «непонимание и невнимание, грубость и неуважение, а также явную некомпетентность». Не случайно, 1/3 участников опроса указала на опасность прихода в органы самоуправления людей, не имеющих соответствующей подготовки и навыков управления. Отметим, что эта ситуация не раз обсуждалась в Ростовской области на разных уровнях. Инициированная Президентом Российской Федерации Д.А. Медведевым работа по повышению эффективности кадрового резерва активно поддержана в области. Формируется многофакторная модель деятельности в этом направлении. Очень перспективен созданный институт стажерства, позволяющий выявить молодых управленцев, мотивированных на работу в органах государственного управления. Еще предстоит применить такой кадровый подход и к местному самоуправлению.

В социологии, изучающей интересы людей, отмечается, что есть два основных пути перевода потребностей людей в интересы. Первый путь – это всестороннее разъяснение смысла и назначения тех или иных интересов. Второй путь – демонстрация практического значения реализации интересов. Оба этих пути актуальны для современного этапа развития местного самоуправления. Тем более что

каждый десятый из числа респондентов указал, что не знаком с основными задачами реформирования местного самоуправления.

Решая задачи транспарентности, безусловно, необходимо использовать все имеющиеся информационные ресурсы самоуправления. На вопрос **«Достаточно ли Вы информированы о деятельность органов местного самоуправления?»** получены следующие ответы (табл. 4):

Таблица 4

<i>Варианты ответов</i>	<i>О деятельности администрации вашего муниципального образования</i>	<i>О деятельности представительного органа вашего муниципального образования</i>
1. Да, достаточно информирован	35,46	51,13
2. Все, что мне нужно, я знаю	40,28	24,22
3. Хотелось бы получать более полную информацию	12,91	4,53
4. Меня это не интересует	4,40	7,79
5. Затрудняюсь ответить	6,95	12,32

Казалось бы, информированность большинства опрошенного городского и сельского населения о деятельности органов местной власти можно считать удовлетворительной. И в то же время не может не вызывать тревоги тот факт, что практически каждый пятый респондент мало или ничего не знает о тех муниципальных услугах, которые возможно получить в органах местного самоуправления.

Выстраивая рейтинг источников информирования, отметим, что на первое место респонденты поставили местные газеты. Это важный для практической работы факт. По сути, каждая вторая семья читает местные газеты. Вероятно, пока нет оснований для полного перехода на электронные средства коммуникации. Очевидно, что в России еще останется интерес к информации в печати, особенно в сельской местности.

Популярным оказался такой источник, как беседы с родственниками, соседями, друзьями. Этот факт, в принципе, можно использовать при организации разъяснительной работы в муниципальном образовании. При этом нужно учесть, что 3,3 % указали такой источник, как слухи. Поэтому муниципальным служащим необходимо хорошо знать приемы противодействия манипулятивным технологиям, методы организации PR-акций.

Как известно, местное самоуправление является одной из предусмотренных Конституцией Российской Федерации «формой осуществления народом своей власти». Законодательством предусмотрен широкий спектр форм участия населения муниципальных обра-

зований в решении вопросов местного значения. К сожалению, как свидетельствуют материалы социологического анализа жители городских и сельских поселений крайне слабо используют предоставленные им возможности. В подтверждение сказанного приведем ответы на вопрос: **«Как бы Вы оценили свое участие в деятельности местного самоуправления?»** (табл. 5).

Таблица 5

Участвую активно	20,00
Иногда участвую	44,68
Практически не участвую	19,43
Не вижу в этом необходимости	10,35
Затрудняюсь ответить	5,53

Только один из пяти опрошенных принимает активное участие в самоуправленческой деятельности. Конечно, стопроцентной активности нельзя и ожидать, всегда какая-то часть населения остается пассивной. Но создавать условия для активизации интереса людей к решению вопросов местного значения крайне необходимо.

Представляют в связи с этим интерес ответы и на такой вопрос: *«Обращались ли Вы для решения какой-либо проблемы с вопросом, просьбой жалобой в органы местного самоуправления за последний год?»*. Положительно ответили почти половина (49,5 %) респондентов. Из них только 5,9 % вносили свои предложения, пожелания. Остальное просьбы, жалобы, вопросы. Причем, две трети ответивших на вопрос считают, что их проблема была полностью или частично решена. Следует отметить положительную динамику – сокращение негативных оценок отношения местных чиновников к обращениям граждан: встретили непонимание и невнимание около двух процентов (1,9 %) респондентов, встретили неуважение и грубость – 0,76 %, встретились с некомпетентностью – 0,95 %.

И, несмотря на то, что люди встречаются в органах местной власти с негативными проявлениями, они чаще, чем в другие инстанции (35,6 % опрошенных) при возникновении проблем и необходимости защиты предпочитают обратиться именно в администрацию муниципального образования.

Отмечая еще большой объем недостатков в работе органов местной власти, жители городских и сельских поселений в то же время отмечают заметное повышение авторитета местной власти. Повышение авторитета местного самоуправления в разной степени отметили 68,8 % горожан и селян Ростовской области.

Подводя итоги, не отрицая положительных моментов, отметим, что тезис об отчуждении граждан от местной власти, о необходимости транспарентности, в основном подтверждается проведенным

социологическим опросом. Считаем, что нет никакой альтернативы требованию федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» о приближении местной власти к населению. И ключевым социальным фактором решения этой задачи, на наш взгляд, является развитие демократических начал в управлении, привитие ценностей самоуправления гражданам России.

Вполне естественно, что говоря о феномене местного самоуправления, опыте, проблемах, мы рано или поздно упрямся в проблему кадров. В более обобщенном плане надо говорить о создании на местах системы, способной улучшить кадровое обеспечение местного самоуправления, способной сформировать профессионально грамотного специалиста нового типа, способного успешно решать широкий круг проблем социально-экономического развития территории.

Как и чем обеспечить положительные изменения в развитии и качественном укреплении кадрового потенциала органов местного самоуправления и их аппарата? Каковы пути решения назревавших проблем кадрового обеспечения муниципальной службы?

Тем более, что дальнейшее использование экстенсивных методов решения кадровых проблем в органах местного самоуправления не представляется целесообразным. Значит, нам предстоит реализовать сложный комплекс мер: правовых, организационных, управленческих, финансово-экономических, образовательных.

На последнем – несколько подробнее.

Образовательный комплекс выходит на кадровые вопросы, на отбор в органы муниципальной власти высокопрофессиональных и компетентных кадров, имеющих надлежащий уровень образования, стаж работы. Возникла настоятельная необходимость обеспечения муниципальных органов кадрами, профессионально владеющими технологиями управления на муниципальном уровне. В основе этой работы должна лежать целостная система подготовки и переподготовки, повышения квалификации муниципальных служащих.

Данная образовательная деятельность, в свою очередь, должна проходить на основе разработки и реализации модульных научно-образовательных программ.

Привести убедительную иллюстрацию этого позволяет деятельность диссертационного совета по политическим наукам при Северо-Кавказской академии государственной службы. В этом совете защитили докторскую диссертацию мэр г. Горячий Ключ Н.И. Шварцман, кандидатские диссертации – глава администрации Первомайского района г. Ростова-на-Дону В.Г. Шумеев, мэр г. Батайска В.В. Путилин,

более двадцати представителей деловых кругов, руководителей и менеджеров фирм, чиновников госучреждений различного уровня.

Муниципальные реформы, по нашему глубокому убеждению, должны сочетаться с реализуемым комплексом мер по созданию эффективной системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих, так как только высокопрофессиональный и компетентный муниципальный служащий способен обеспечить соблюдение прав и свобод граждан в пределах компетенции муниципальных органов, реализацию интересов местного сообщества, взаимодействие органов государственной власти и муниципальных органов.

С.В. Юсов (Ростов-на-Дону)

ОПЫТ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ НАСЕЛЕНИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ФОРМ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ

В Российской Федерации за двадцать последних лет прошли качественные изменения в политико-правовых и социально-экономических отношениях между органами государственной власти и органами местного самоуправления, органами местного самоуправления и гражданами. Местное самоуправление, как практическая деятельность населения по осуществлению власти на определенной территории, получило свои закрепленные формы реализации. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» выделяет две таких формы: представительную, реализуемую через выборные органы местного самоуправления, и непосредственную демократию. Первичность, приоритет какой-либо из этих форм друг над другом законодателем не закрепляется. Для практического претворения идеи народовластия на местном уровне обе формы важны и необходимы. Именно обе формы во взаимодействии содержат в себе потенциальные возможности в наибольшей мере отражать идеи местного сообщества. Стимулирование активности граждан к принятию решений по вопросам местной жизни позволяет не только обеспечить децентрализацию функций государственной власти, сопричастность населения муниципального образования к осуществлению властных полномочий, но и обеспечивает реально больший объем гражданской свободы.

Местное самоуправление, как один из способов осуществления народом управления, по своей специфике является наиболее при-

ближенной к населению формой власти. Законодательство Российской Федерации устанавливает широкий спектр форм осуществления населением самоуправления: местный референдум, муниципальные выборы, процедуры голосования по отзыву депутата, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ и преобразования муниципального образования, сход граждан, публичные слушания, правотворческая инициативна граждан и другие способы.

Как показывает практика, если процедура муниципальных выборов применяется регулярно и с установленной периодичностью, остальные формы используются населением крайне редко. А в ряде случаев вообще являются факультативными и фактически не используются.

Наиболее часто применяемой формой непосредственной демократии в Ростовской области является использование инициативы проведения голосования по разделению муниципальных образований. Это новая форма участия населения в решении вопросов местного значения, появившаяся в законодательстве в 2003 г. Основными причинами такого голосования послужили не продуманные до логического компромисса процессы объединения населенных пунктов в 2005 г., при образовании сельских и городских поселений, укрупняемых порой механически, искусственно. Инициативные группы по проведению голосований по разделению муниципальных образований образовывались в Каменском, Миллеровском, Песчанокопском, Зимовниковском, Чертковском районах Ростовской области. В Миллеровском и Чертковском районах инициативные группы в поддержку разделения Дегтевского сельского поселения и Кутейниковского сельского поселения соответственно образовывались по несколько раз.

Из вышеуказанных инициатив на практике были реализованы: 28 мая 2006 г. в Песчанокопском районе было проведено голосование по вопросу «Согласны ли Вы с разделением Поливянского сельского поселения на два сельских поселения: Поливянское сельское поселение и Николаевское сельское поселение?». В голосовании приняло участие 1360 (71,77 %) участников. По итогам голосования за позицию «Да» проголосовало – 98, 82%, за позицию «Нет» – 1,02 %.

14 марта 2010 г. территориальной комиссией Зимовниковского района проведено голосование по вопросу «Согласны ли Вы на преобразование Кировского сельского поселения в форме разделения на два самостоятельных сельских поселения, в границах существовавшего до 1 января 2006 г. Кировского сельсовета и Первомайское сельское поселение в границах существовавшего до 1 января 2006 г.

Первомайского сельсовета?» с вариантами ответов «ДА» или «НЕТ»¹. В указанном голосовании приняли участие – 52,41 % жителей поселения. За разделение Кировского поселения проголосовало – 92,29 %, а против – 5,67 %. Примечательно то, что в обоих случаях решения о назначении голосований были приняты муниципальными органами в порядке ч. 2 ст. 13 федерального закона «Об общих принципах организации органов местного самоуправления в Российской Федерации», а не инициативными группами избирателей.

Данный институт осуществления местного самоуправления используется для выявления мнения населения по вопросу, который впоследствии нормативно закрепляется субъектом Федерации. Население, путем голосования, самостоятельно не может изменить границы муниципального образования или осуществить преобразование, однако, без получения согласия населения субъект Федерации не вправе осуществить указанные изменения.

Главной проблемой реализации рассматриваемой формы непосредственной демократии является отсутствие в федеральном законодательстве обязательных сроков принятия региональным законодателем необходимого нормативно-правового акта об образовании новых поселений. В итоге, как например, в приведенной ситуации в Песчанокопском районе, со дня голосования (28 мая 2006 г.) прошло почти четыре календарных года, а воля населения так и не реализована, разделения поселения не произошло. Хотя необходимость территориальных изменений явно выражена подавляющим числом населения: более 90 % голосов «ЗА» в обоих случаях.

Следующей новой процедурой непосредственной демократии, закрепленной федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» является проведение голосования по отзыву депутата, выборного должностного лица. Эта процедура представляет собой форму ответственности депутата, выборного должностного лица перед населением, содержанием которой является возможность досрочного прекращения выборных полномочий.

Определяя общий порядок проведения такого голосования, законодатель обязывает муниципальные образования устанавливать в своих уставах основания для отзыва депутата и иного выборного должностного лица, однако при этом предусматривает, что основаниями для отзыва могут служить только конкретные противоправные решения или действия (бездействия) названных лиц в случае их подтверждения в судебном порядке.

¹ Решение Собрания депутатов Кировского сельского поселения от 12.01.2010 г. № 53.

В июле 2006 г. рядом избирателей Чертковского района была образована инициативная группа в поддержку назначения и проведения голосования по вопросу «Согласны ли Вы отозвать главу Чертковского района В.В. Карасева от занимаемой должности?»

В качестве оснований проведения голосования инициативная группа приводила два аргумента: незаконное увольнение сотрудника строительного отдела администрации Чертковского района и незаконный запрет на проведение весенне-полевых работ ООО «БИФ-агро-ДОН» в 2005 г. В судебном порядке, данные действия В.В. Карасева действительно были признаны незаконными и формальные основания для реализации такой формы непосредственной демократии появились.

Представленные инициативной группой документы были рассмотрены сначала территориальной комиссией района, а затем переданы в районное собрание депутатов. В ноябре 2006 г. инициативной группе было отказано в регистрации на основании решения депутатского корпуса.

В последующем, инициативная группа по отзыву главы прекратила свое существование, а проведенные затем очередные выборы главы Чертковского района выявили подлинную волю избирателей, избравших нового главу района.

Не умаляя прав населения на выражение своей воли именно таким путем, представляется, что правовым основанием реализации данной формы непосредственной демократии могут являться только нарушения законодательства, носящие государственно-публичный характер, противоправно затрагивающие интересы существенного количества населения и установленные в судебном порядке. Исходя из того, что глава муниципального образования, депутат является выборным должностным лицом, полагаем, что фактическое отстранение такой категории лиц от должности может происходить только по конкретному перечню оснований для отзыва, являющимся императивно исчерпывающим и закрепленным в федеральном законе и соответствующем уставе муниципального образования.

Наряду с существующей возможностью депутата, выборного должностного лица местного самоуправления по даче объяснений по поводу обстоятельств, выдвигаемых в качестве оснований для отзыва, такой исчерпывающий перечень позволит избежать излишне политизированных, неподкреплённых объективно существующими фактами обвинений со стороны оппозиционных политических партий, или части местных элит, не включённых по результатам выборов во властно распорядительные отношения.

В Ростовской области за период после вступления в силу федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» было инициировано проведение одного местного референдума в г. Волгодонске. Инициаторами выносился на референдум следующий вопрос: «Вы согласны с размещением металлургического завода на территории г. Волгодонска, уже находящегося в зоне экологического кризиса по загрязнению атмосферного воздуха?» Инициативная группа трижды пыталась зарегистрировать инициативу, но во всех случаях в связи с допущенными процедурными нарушениями принимались решения об отказе в регистрации инициативной группы.

Наряду с рассматриваемыми формами непосредственной демократии закон предусматривает и иные новые формы участия населения в решении вопросов местного значения являются формами непосредственного решения населения вопросов местного значения.

Совершенно новыми формами участия населения в решении вопросов местного значения являются публичные слушания. На наш взгляд они являются публично-правовым институтом, призванным обеспечить независимое и свободное обсуждение общественностью вопросов, имеющих существенное значение для населения. Также для данного института характерно наличие двух равноправных субъектов – управляющего субъекта, в лице органа который наделен правом их назначения и граждан, проживающих на территории муниципального образования, где проводятся слушания. В сентябре 2009 г. в Зимовниковском районе собранием депутатов Кировского сельского поселения было принято решение о проведении публичных слушаний. По результатам слушаний присутствующие единогласно проголосовали за преобразование поселения.

Остальные формы непосредственной демократии на практике в Ростовской области не применялись.

Существенные качественные преобразования политико-правовых и социально-экономических отношений в России закономерно требуют изменения всей системы управления обществом, как на уровне государственной власти, так и на уровне местного самоуправления.

Формирование действенного местного самоуправления в России представляется одной из самых трудных задач реформирования государства. На пути этого нелегкого процесса существуют объективные трудности: экономические (затянувшееся создание рыночных отношений и муниципальной собственности, в т.ч. собственности на землю, отсутствие оптимального соотношения частных и общественных начал), финансовые (ограниченность доходной базы и несбалансированность местных бюджетов, неумение эффективно рас-

поряжаться финансовыми средствами и высокий уровень коррупции), социальные (распад существовавшей социальной инфраструктуры и многих прежних социальных связей), политические (недоверие населения к институтам власти различных уровней и нежелание пользоваться имеющимися правовыми рычагами).

Далеки от совершенства структура, формы и методы деятельности органов местного самоуправления, что вызвано отсутствием либо неточностью целевых ориентиров и приоритетов муниципальной власти. Такие проблемы негативно влияют на претворение в жизнь конституционных принципов местного самоуправления, затрудняют процесс самоорганизации общества.

Органы местного самоуправления призваны решать комплексную задачу: расширять возможности народовластия и укреплять публичную власть, способствовать повышению ее оперативности и эффективности. Следует отметить также, что местное самоуправление охватывает наиболее массовые формы народовластия, утверждая демократический режим в России.

Систему государственной власти, на наш взгляд, нельзя считать сбалансированной и крепкой, пока она не обеспечена эффективным самоуправлением муниципальных территорий. Конституция России провозглашает местное самоуправление как одну из основ конституционного строя, неотъемлемое условие осуществления народом принадлежащей ему власти. Но такое конституционное регулирование предполагает не только четкую организацию власти и управления на местах, но и непосредственное включение населения в процесс экономического и политического развития своей территории, без чего нельзя добиться общественной поддержки осуществляемых в стране социально-экономических преобразований.

При таком подходе население муниципального образования может быть реальным обладателем всех прав местного самоуправления, с осознанной ответственностью за самостоятельное решение вопросов местного значения.

В целом роль местного самоуправления в Российской Федерации недооценивается самим населением. Об этом свидетельствует скудная практика применения гражданами страны правовых форм реализации непосредственной демократии.

В действующей редакции федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» созданы нормативные предпосылки для широкого спектра участия населения в жизни местного сообщества, включая обязанность государственных органов, органов местного самоуправления,

должностных лиц в оказании содействия населению при непосредственном осуществлении местного самоуправления.

Другой вопрос, что уровень образования граждан, степень понимания глубинных предпосылок фундаментальных основ своих прав в осуществлении местного самоуправления, роль политических партий и общественных объединений в этом сегменте жизни местного сообщества – находятся в младенческом состоянии и подлежат несомненному развитию и наполнению реальным практическим содержанием.

А.В. Ищенко (Ростов-на-Дону)

ИТОГИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ В РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ И ПРОБЛЕМЫ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В Ростовской области с момента принятия 131-го федерального закона все мероприятия в рамках муниципальной реформы проводились в точном соответствии со сроками, определенными федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», и в полном объеме.

В качестве основной цели деятельности областных государственных органов и органов местного самоуправления по проведению муниципальной реформы изначально ставилось создание эффективной системы управления по решению органами местного самоуправления вопросов местного значения.

Что же мы имеем на сегодняшний день?

1. Реформирована территориальная организация местного самоуправления.

Бывшие сельские Советы и поселковые Советы наделены статусом поселений. Границы всех муниципалитетов законодательно установлены. При этом максимально учтены мнения органов местного самоуправления и местных сообществ, налоговый и бюджетный потенциал вновь образуемых муниципальных образований, а также социально-демографический состав населения.

2. Во всех муниципалитетах сформированы органы местного самоуправления.

3. Органы местного самоуправления наделены 19-ю отдельными государственными полномочиями Ростовской области. Это в том числе полномочия:

1) по назначению и выплате ежемесячного пособия на ребенка;

2) по предоставлению мер социальной поддержки отдельным категориям граждан (дети-сироты и дети, оставшиеся без попечения родителей, ветераны труда и граждане, приравненные к ним, ветераны труда Ростовской области, инвалиды и другие);

3) по содержанию архивных учреждений;

4) по поддержке сельскохозяйственного производства и осуществлению мероприятий в области обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения;

5) по государственной регистрации актов гражданского состояния;

6) по государственному регулированию тарифов на перевозку пассажиров и багажа;

7) по предоставлению гражданам в целях оказания социальной поддержки субсидий на оплату жилых помещений и коммунальных услуг;

8) по организации приемных семей для граждан пожилого возраста и инвалидов;

9) по организации и обеспечению отдыха и оздоровления детей.

4. Сформирована и отлажено действует новая система межбюджетных отношений.

Так, во исполнение требований главы 8 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и Бюджетного кодекса Российской Федерации в Ростовской области был принят областной закон от 22 октября 2005 г. № 380-ЗС «О межбюджетных отношениях органов государственной власти и органов местного самоуправления в Ростовской области».

Согласно данному областному закону взаимоотношения между областными и местными бюджетами основаны на необходимости повышения обеспеченности местных бюджетов собственными доходами, а также создания устойчивых стимулов для роста деловой активности на местах и наращивания налогового потенциала муниципалитетов. Для решения этих задач с 1 января 2008 г. областным законом были предусмотрены два принципиальных нововведения.

Во-первых, для местных бюджетов на постоянной основе были закреплены единые нормативы отчислений от отдельных видов налогов, которые ранее являлись доходами областного бюджета:

– от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, – 45 % для городских округов, 22,5 % для муниципальных районов и 22,5 % для поселений;

– от единого сельскохозяйственного налога – 30 % для городских округов, 15% для муниципальных районов и 15 % для поселений;

– от налога на имущество организаций – 30 % для городских округов, 30% для муниципальных районов;

– от транспортного налога – 50 % для городских округов, 25 % для муниципальных районов и 25 % для поселений.

А с 2010 г. на постоянной основе также были закреплены единые нормативы отчислений от налога на прибыль организаций – 5,55 % для городских округов и 5,55 % для муниципальных районов.

Во-вторых, при расчете на 2010 г. общего объема дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности и субвенций, выделяемых муниципальным районам для дотирования поселений, не будет учитываться прирост собственных доходов дотационных местных бюджетов, в том числе от переданных единых нормативов и дополнительных нормативов по налогу на доходы физических лиц.

5. Имущество, находившееся в собственности районов, разграничено между входящими в его состав поселениями. В связи с этим было принято 43 областных закона.

Таким образом, областными и местными органами власти приняты все предусмотренные 131-м федеральным законом меры, необходимые для функционирования местного самоуправления в Ростовской области. А выстроенная за последние годы система муниципального управления призвана обеспечить как развитие территорий в целом, так и возможность самореализации граждан в частности.

Однако следует отметить, что с возложением на органы местного самоуправления обязанности по решению вопросов местного значения появились новые проблемы, которых раньше никогда не было.

Одной из основных проблем, на наш взгляд, является проблема качества нормотворчества на местах.

В муниципалитетах сегодня происходит настоящий бум в нормотворческой деятельности.

Объясняется это следующими обстоятельствами.

1. Новый уровень публичной власти – городские и сельские поселения – активно реализуют свои правотворческие функции.

Поселенческие органы местного самоуправления призваны самостоятельно решать достаточно большое количество вопросов местного значения, а вот собственной нормативной базы, которая бы позволила делать это эффективно, они еще не наработали. Поэтому в настоящее время в муниципальных образованиях идет активный процесс местного нормотворчества.

2. Значительное количество полномочий, в том числе и нормотворческих, с 1 января 2006 г. «перешло» с районного уровня на поселенческий. В связи с этим районные органы местного самоуправления обязаны были провести «инвентаризацию» всех своих актов на предмет соответствия 131-му федеральному закону и внести в них соответствующие изменения либо признать утратившими си-

ду. Однако, как показывает практика, работа эта в районах еще не завершена, а некоторые районы к ней, к сожалению, даже не приступали.

Следует отметить, что этим органы местного самоуправления фактически сами себе создали проблему.

Это выражается в том, что при решении вопросов местного значения «устаревшие» местные нормативные правовые акты (те, которые не отменены или не приведены в соответствие с действующим законодательством) препятствуют в реализации полномочий органов местного самоуправления. Следствием этого является, как правило, низкая эффективность действий местных властей, несвоевременность принятия ими необходимых решений, воспрепятствование или затягивание процесса реализации прав граждан, а также другие негативные последствия.

Таким образом, мы наблюдаем инертность местного нормотворчества.

3. 131-м федеральным законом были существенно смещены акценты в нормативном регулировании вопросов местного самоуправления.

Если прежний федеральный закон о местном самоуправлении носил рамочный характер и содержал большое количество отсылок к региональным законам, в соответствии с которыми муниципалитеты должны были осуществлять собственное правовое регулирование, то в новом федеральном законе чаще встречаются отсылки уже не к законам субъектов, а к уставам муниципальных образований или к иным муниципальным правовым актам.

В таких условиях роль органов местного самоуправления, конечно же, возрастает, но возрастает и их ответственность за качество принимаемых документов.

Однако в связи с тем, что раньше органы местного самоуправления практически не занимались нормотворчеством, то большинство из них не смогли своевременно организовать квалифицированное юридическое сопровождение своей деятельности. Поэтому слабая кадровая обеспеченность органов местного самоуправления не позволяет им принимать качественные нормативные правовые акты. Особенно это касается органов местного самоуправления сельских поселений, в большинстве которых юристы вообще отсутствуют.

Анализ муниципальных правовых актов показывает, что качество решений, принимаемых органами местного самоуправления, оставляет желать лучшего.

За последние годы количество опротестованных и оспоренных в судебном порядке нормативных правовых актов органов местного

самоуправления выросло в разы. Так, в 2008 г. городские и районные прокуроры прибегали к этим мерам воздействия 861 раз. А в 2009 г. общее количество опротестованных местных нормативных правовых актов составило уже 1158! Это означает, что рост выявленных в 2009 г. нарушений составил около 60 %.

Областные госорганы понимают всю значимость этой проблемы, а также возможные последствия ее неустранения. И поэтому оказывают муниципалитетам содействие в ее решении.

Так, с 2004 г. по 2009 г. из областного бюджета на проведение обучающих семинаров с выборными лицами местного самоуправления и муниципальными служащими было выделено около 60 млн руб.

В 2010 г. на эти цели запланировано более 3 млн руб.

Обучение проводится Администрацией области совместно с Северо-Кавказской академией государственной службы и другими образовательными учреждениями. При этом в учебный процесс активно внедряются элементы дистанционного обучения муниципальных служащих.

Кроме того, Администрацией области, Законодательным Собранием и Министерством финансов области разработаны модельные правовые акты для муниципалитетов и методические рекомендации по наиболее важным вопросам. Это:

- модельные уставы муниципальных образований;
- модельные регламенты представительных органов городских и сельских поселений;
- модельные акты об установлении и введении в действие местных налогов;
- модельные решения об организации бюджетного процесса;
- модельные правила благоустройства территорий;
- и ряд других.

Постановлением Законодательного Собрания утверждены методические рекомендации по установлению штатной численности аппаратов представительных органов муниципальных образований.

Согласно данному постановлению представительным органам местного самоуправления рекомендовано предусмотреть в своих аппаратах наличие юристов.

Особо хотелось бы отметить следующее.

Мы все должны понимать, что показателем эффективности деятельности государственных органов и органов местного самоуправления, является не то, как мы с вами (имеются в виду муниципалитеты) оцениваем свою работу, а мнение о ней жителей Ростовской области. Именно мнение граждан является для нас той «лакмусовой бумагой», тем индикатором, которые показывают, на-

сколько действия органов власти позволяют гражданам реализовывать в повседневной жизни свои права и законные интересы.

Однако анализ рассмотрения обращений граждан за последние годы показывает, что на самом деле не все так гладко, как нам хотелось бы. Безусловно, не все требования граждан являются правомерными и подлежащими удовлетворению. Однако нередки случаи, когда в обращениях указывается на прямое нарушение местными властями федерального и областного законодательства, на равнодушие, а зачастую и на нежелание чиновников выполнять свои прямые предусмотренные законодательством обязанности.

В этом плане показательным является количество обращений граждан к депутатам Законодательного Собрания по проблемным вопросам. Так в 2008 г. к депутатам Законодательного Собрания обратилось 12 037 граждан, а в 2009 году – 11 910 граждан.

Кроме того, в 2009 г. в региональную общественную приемную Председателя партии «Единая Россия» В.В. Путина в Ростовской области обратилось 5 346 граждан. При этом 30 % из поставленных в обращениях вопросов были решены положительно. И это учитывая то, что граждане до обращения в общественную приемную, как правило, проходят весь круг инстанций.

Большинство же из обращений граждан связаны с деятельностью именно органов местного самоуправления (вопросы обеспечения жильем, ведения жилищно-коммунального хозяйства, социального обеспечения и социальной защиты граждан и другие вопросы).

На наш взгляд, первопричиной этой ситуации является то, что не все чиновники осознают всю полноту возложенной на них ответственности и, что основным приоритетом в деятельности любого органа власти (не важно – государственного или муниципального) является обеспечение реализации гражданами их прав и законных интересов.

По нашему мнению, только осознание этих фактов позволит органам местного самоуправления в полной мере удовлетворять потребности жителей Ростовской области и повысить качество их жизнедеятельности.

В заключение подчеркнем следующее.

Нет сомнений в том, что, несмотря на уже проделанную работу, нам еще предстоит долгий путь совершенствования местного самоуправления и выработки действенных механизмов его реализации.

Необходимо осознавать, что успешное развитие донского края в ближайшей, среднесрочной и отдаленной перспективе возможно только при обеспечении согласованной работы всех органов власти в Ростовской области – областных, муниципальных и федеральных.

Успех нашей с Вами работы во многом зависит от согласованности наших совместных действий. И хотя сегодня законодательно не предусматривается вертикальной подчиненности в системе органов власти, нельзя не признать, что без взаимодействия между органами местного самоуправления, с одной стороны, и областными государственными органами, с другой, реформа местного самоуправления просто не даст ожидаемых положительных результатов.

Поэтому мы всегда открыты для общения и надеемся на взаимопонимание.

А.Г. Чернышов (Москва)

МЕСТНОЕ СООБЩЕСТВО В СИСТЕМЕ ГЛОБАЛЬНОГО ИЗМЕРЕНИЯ

На всем протяжении своей истории проблемы местного сообщества играли и играют существенную роль, так как именно в конкретном локальном социуме появляются и кристаллизуются определенные социальные связи, создаются те или иные институциональные формы для выработки и принятия решений, действует соответствующим образом гражданин.

В современном быстроизменяющемся обществе потребность отслеживания системных изменений в местном сообществе возрастает многократно. Мы пытаемся заглянуть в будущее, понять каким оно будет, и, в связи с имеющимися факторами, хотим отстроить настоящее. А это, в свою очередь, со всей необходимостью настойчиво требует от нас самого пристального анализа объективных тенденций соединения глобальных и локальных начал. Вряд ли сегодня, в век постиндустриального информационного развития, мы можем, как и раньше, подходить к рассмотрению вопросов местного сообщества с прежними клише. Чтобы нарисовать реальный образ будущего развития отдельно взятого местного сообщества, и общества в целом, нам предстоит не только применять классические, уже устоявшиеся за долгие годы научного поиска и реальной практики, подходы. Мы обязаны посмотреть на имеющийся место сегодняшний процесс по-новому, как бы со стороны.

Итак, что же представляет особую важность?

Первое. Была и остается потенциально чрезвычайно высокая значимость местного сообщества в целом и местного самоуправления, в частности. Это и понятно, так как на местах решаются наиболее близкие для граждан каждодневные вопросы. Однако реальное место местного самоуправления в механизмах принятия реше-

ний не создает действенных стимулов для самих граждан в его пропагандировании и поддержке. Почему? Ответ до банальности прост: невозможность полноценно и лично влиять на процесс выработки, принятия и исполнения решений.

Призывы региональной или местной власти выйти на субботник или приглашение прийти и проголосовать на очередных выборах зачастую начинаются и заканчиваются на уровне формальных атрибутов. При принятии же конкретных и жизненно важных решений в части распределения земельных участков, собственности или налоговых поступлений граждане, как правило, уже не нужны. Здесь поле деятельности отдельных чиновников.

Местное сообщество должно реально участвовать в процессе выработки и принятия определенных решений на своем локальном уровне. В противном случае ситуация неопределенности в данном статусе граждан приводит их к тотальной пассивности и нежеланию интересоваться вопросами местного значения как политического, так и экономического свойства.

Аксиоматично звучит мысль о том, что в тех случаях, «когда местное самоуправление выступает лишь в качестве необходимой «декорации» для авторитарной по своей сути политической системы, в рамках которой волеизъявление граждан, включая выборы, имеет во многом несамостоятельный и заранее ориентированный характер, местное самоуправление нельзя рассматривать как составную часть демократии¹.

Граждане находятся как бы в режиме ожидания от власти продуманных решений по включении их потенциальных возможностей для использования. Но не поставлена ли в этом случае телега впереди лошади? Ведь важнее не что-то придумать и спустить «сверху» для исполнения, а почувствовать пульс жизни «снизу» и выработать при этом вместе с сообществом адекватные решения.

Например, сельчане ряда регионов Урала с ностальгией вспоминают практику сельских сходов и сетуют на то, что в настоящее время их перестали собирать и их решения не стали носить юридической законности. Рекомендательные предложения, вынесенные на сходе, если они даже изредка и собираются, могут выполняться, а могут лечь под сукно. При изменении статуса сельских сходов сельчане готовы к участию в них².

Вообще, практика «не прямых» законов как на федеральном, так и на региональном уровнях, обрастающих после дня своего при-

¹ <http://vasilievaa.narod.ru/zhurnal/4.95-13.htm>.

² Российское местное самоуправление: нынешнее состояние и пути развития. Сводный доклад по результатам полевых исследований. 2008. Июнь-декабрь. М.: Экон-Информ, 2009. С. 14.

нения различными подзаконными актами, словно наростами, привела к такой же порочной практике на уровне местного самоуправления. Многие принимаемые местной властью решения носят общий, декларативный, да порой еще и половинчатый характер, в них зачастую не прописаны ни механизмы реализации, ни ответственность.

Поэтому разговоры многих представителей власти о пассивности населения и нежелании граждан участвовать в вопросах местной жизни на самом деле выдают неспособность и нежелание властных и элитных групп по проведению систематической и комплексной работы с людьми в данном направлении.

Второе. Принципиально важным моментом является необходимость определения того, является ли местное самоуправление властью или элементом самоорганизации населения. До сих пор четкого понимания этого не существует, причем не только по законам, но и по жизни. Надо все-таки конкретно и без лукавства понимать, что власть, особенно в нынешних условиях – это элемент государства, а самоуправление – это элемент общества. Когда же мы пытаемся соединить эти два понятия воедино, получается разрыв логических цепочек. Даже исходя из общих определений, и то становится ясно, что если «местное самоуправление» – значит акцент должен быть сделан на том, что сами граждане вовлечены в процесс управления, а никак не на культивировании системы бюрократии местного пошиба, махровым веером разросшейся по всему миру.

Именно в силу сложившейся практики отождествления деятельности местного самоуправления с властью местных чиновников и произошла подмена понятий и вымывание самой сути основ самоуправления. Поэтому-то во многих регионах местное самоуправление понимается населением исключительно как деятельность власти по решению возникающих проблем. Отсюда элементы иждивенчества и пассивности.

Кроме того, необходимо провести четкие и недвусмысленные границы между государственной властью, властью местного самоуправления и местным сообществом, с одной стороны, и государственными полномочиями и муниципальными, с другой. До какого уровня должна проистекать государственная власть, а где для нее будет «табу»? Безусловно, что существуют пределы самоуправленческих начал, которые определяются необходимостью централизованно решать вопросы, затрагивающие интересы государства в целом, но захватывающие при этом в общий оборот деятельности конкретную территорию и ее граждан. Однако при этом данная локальная территория, сфера интересов местных сообществ должна быть четко определена и защищена от посягательств «извне». Иначе получа-

ется, что инициатива граждан на местах к самоорганизации и самовыражению своих интересов постоянно наталкивается на границы дозволенного.

Бюрократический централизм добрался своими крепкими щупальцами до местного самоуправления и взял его в жесткие тиски.

Тренд на глобализацию заслонил от нас право свободной общины на заведование своими делами, и что это право является естественным неотчуждаемым, как и «права» человека, ибо община является первичной по отношению к государству, поэтому последнее должно уважать свободу общинного самоуправления¹.

Стоит напомнить, что Великая французская революция началась с так называемой «муниципальной революции», в ходе которой жители городов изгнали королевских наместников, игнорирующих их нужды, избрали муниципалитеты, возложив на них исполнение функций местной власти. Тем самым была подчеркнута важность разделения функций государственной власти и деятельности местного сообщества².

В XX в., до революции 1917 г., в России активное развитие получило земство. Земское самоуправление не было включено в систему государственных учреждений, и поэтому служба в них относилась к общественным обязанностям. Гласным (депутатам) не полагалось никакого вознаграждения и льгот за участие в работе собрания: в земства шли не служить («государева служба»), а работать на поприще общественно-значимых дел. Положение о губернских и земских учреждениях», подписанное и утвержденное императором Александром II в 1864 г., определяло новые структуры управления как общественные и цензовые, им не передавались какие-либо функции власти³.

В современной России, да и не только, порой даже на самом низшем уровне местного сообщества избранный депутат получает право иметь денежное довольствие из казны, и тем самым фактически становится местным чиновником.

А это уже другой процесс, часто имеющий отдаленное значение от самоорганизации граждан.

Третье. Сегодня уже нужно осознать тот факт, что проблема глобализации имеет свое влияние и на процесс развития местного сообщества в целом, и местного самоуправления, в отдельности.

¹ Подробнее см.: Местное самоуправление (управление) в зарубежных странах. М.:ЮНИТИ-ДАНА: Закон и право, 2007.

² Подробнее см.: Местное самоуправление в России – шаг вперед или политическая игра <http://www.jourclub.ru/1/133/1>

³ Полное собрание законов Российской империи. Т. XXXIX. 1864. № 40457. С. 6. Собр. 2.

Постиндустриальное общество поставило на повестку дня вопрос о существовании национальных границ государств. Информационное общество показывает ограниченность исключительно территориального принципа кооперации граждан. Люди начинают все больше объединять свои усилия не только по сугубо территориальному принципу, но и по самым разным интересам, в своей реализации выходящими за рамки определенной территории проживания того или иного гражданина. Фактически местное сообщество сегодня становится все больше глобально-виртуальным. Таким образом, одним из важных факторов местного сообщества, помимо общности совместной жизни, становится сообщество интересов людей, проживающих вдали друг от друга. И общность по интересам становится все более значимой, в отличие от общности территориальной. Тем самым вольно или невольно, мы «перешагиваем» не только государственные границы, но и границы местного самоуправления. Они становятся более размытыми. Но, скажете вы, на конкретной территории есть еще общность властно-управленческая, что нет фактически в виртуальных общностях. Да, все так, но это, видимо, лишь дело времени.

В этой связи возникает множество других вопросов, требующих своего осмысления. К примеру, о роли политических партий, в том числе, в сфере деятельности местного самоуправления. Сколько бы мы ни говорили о необходимости усиления партийных структур и их влияния в общественной жизни, надо понимать, что в реальности идет обратный процесс «умирания» партий. И поэтому продолжать заниматься усилением партийного влияния, особенно на местном уровне – это значит идти вразрез с современными тенденциями. То же самое можно сказать по поводу расширения границ «информационного общества». На уровне интернет-решений идет становление «общества сетевых структур» (по мнению известного социолога М. Кастельса), характерным признаком которого является доминирование социальной морфологии над социальным действием. А это, в свою очередь, ведет к тому, что «власть структуры оказывается сильнее структуры власти». И что тогда происходит (и должно происходить в реальности) в органах местного самоуправления, как системы власти (по действующим вариантам), а не общества как такового? Ведь пока власть структурируется на прежних принципах подавления и подчинения, выстраивания иерархии и управленческих схем, в сетях тем временем действуют как официальные нормы, так и неофициальные правила игры. При этом идет активный обмен властными, экономическими, информационными и иными ресурсами, основанными на кооперативных интересах, устойчивых

коммуникациях социальных взаимосвязей¹. И выходит, что человек может быть внешне очень пассивен с точки зрения реализации своих прав и возможностей на конкретной территории местного сообщества, но тут же самым активным образом участвовать в создании проектов с людьми, находящимися в тысячах километрах от него.

Все это ставит на повестку дня не только вопросы необходимости организации работы органов власти в режиме «электронного правительства» как, впрочем, и «электронного местного самоуправления», не только необходимости понимания нового режима функционирования властных институтов, но и местного сообщества в новых условиях информационно сетевого общества.

Четвертое. В основу организации местного самоуправления в свое время вполне логично были положены исключительно географические принципы жизнедеятельности. Многие ученые и эксперты резонно считают, что к этому должны быть приплюсованы также экономические и организационные начала. В противном случае недоучет и даже прямое игнорирование означенных направлений приводит к появлению многочисленных нежизнеспособных поселений. Резонно, например, российские граждане высказывают мнение о том, например, что расходы на сельские администрации в ходе последних реформ местного самоуправления увеличились в 4 раза, а нужного эффекта не получили. А ведь порой достаточно иметь на селе одного хорошего старосту. Получается, что в ходе реформирования данной сферы жизнедеятельности, львиная доля средств ушла не на развитие самого местного сообщества (строительство новых школ, больниц, клубов и т.д.), а на разрастание бюрократии. Тем самым сегодня мы наблюдаем отчетливые признаки окостенения всей управленческой машины с самого низа. И когда говорим о проявлениях коррупции, и тогда, когда имеем ввиду чрезмерное засилие чиновничьего начала во всех жизненно важных сферах деятельности.

Таким образом, во многих случаях муниципально-территориальное устройство местного сообщества сделало его неадекватным тенденциям современного развития. Именно поэтому мы наблюдаем существенную апатию населения на местах, которое не может вырваться из пут чиновничьих и искусственных построений.

Пятое. Не первый год мы говорим о том, что должно быть четкое разграничение полномочий между различными уровнями власти и управления. К тому же «притчей во языцех» является проблема финансового обеспечения деятельности как органов местного самоуправления, так и функционирования местного сообщества в целом.

¹ Дегтярев А.А. Методологические подходы и концептуальные модели в интерпретации политических решений. <http://www.politanaliz.ru/articles/56.html>.

Неслучайно, что многие эксперты, депутаты местного самоуправления и сами граждане акцентируют внимание на гипертрофированности контроля со стороны государства над местным самоуправлением, его избыточностью и несистемностью. То же самое можно сказать и о финансовой основе местного сообщества. В силу сложившейся сегодня управленческой и экономической практики, непосредственно вопросы местного значения решаются поселениями по остаточному принципу. В то время, как основные затраты сил уходят на обеспечение функционирования и принятия решений и исполнения полномочий вышестоящих звеньев управленческой системы. И даже в этом случае региональная власть пытается подрезать определенные права и соответственно вместе с ним изъять кусок финансового пирога в свою сторону.

Должна быть четко определена ресурсная база муниципалитетов. И в этом смысле заслуживают особого внимания следующие моменты:

а) люди сами должны платить на содержание местной власти. Пока граждане не платят из своего кармана, то они не олицетворяют ее с собой. Таким же образом и власть, сидящая на дотациях «из центра», относится к своим гражданам, фактически от них не завися и ими пренебрегая;

б) сегодня мы имеем громоздкую и запутанную налоговую систему, которая не является стимулом развития местных сообществ. К тому же необходимо вводить своего рода региональный и муниципальный хозрасчет, чтобы у руководителей появлялся стимул к поиску дополнительных внутренних ресурсов и пропадала иждивенческая позиция – сидеть только на дотациях «сверху»;

в) должен быть закреплен четкий и прозрачный механизм управления землей и имуществом, находящихся на территории конкретного муниципального образования. При этом нужно жестко выдерживать принцип того, что если предприятие находится на территории конкретного поселения, то существенную долю налогов оно должно платить здесь же, а не перерегистрировать свой адрес ближе к столице или туда, куда укажет директору какой-нибудь высокопоставленный чиновник, и, соответственно, туда же «уводить» налоги.

Без понимания четких финансовых оснований развития местного сообщества и возможности наполнения его материальными ресурсами говорить о полноценном развитии местного самоуправления не приходится.

Шестое. По оценке ряда российских и зарубежных экспертов, начало XXI в. ознаменовалось тем, что впервые за всю историю человечества число жителей городов превысило деревенских жителей.

Земля стала планетой городского типа со всеми вытекающими из этого последствиями. Но оказались ли мы готовы к такому развитию событий, в том числе и исходя из развития местных самоуправленческих начал именно в городах? С одной стороны, хрестоматийным фактом можно считать слова о том, что воздух города делает человека свободным. Но, с другой стороны, – что это на самом деле означает применительно к существующей практике? Горожанин стал более свободным, чем житель деревни? С точки зрения возможностей для творчества, наличия различных удобств для жизни – вероятно да. Но приблизило ли это нас к тому, чтобы признать за городом феномен личной свободы каждого и возможности для гражданина обрести себя и в максимальной степени реализовать свои способности? Вряд ли. Значит вопрос не столько в том, где человек живет, а в том, как организовать его социум, как организовано местное сообщество.

Город, с точки зрения развития в его границах системы местного самоуправления, имеет существенные изъяны. Во-первых, города активно поглощают в себя близлежащие деревни и поселки, тем самым размываются не только границы тех или иных поселений, но и сам состав «новых» горожан начинает самым существенным образом влиять на весь уклад жизни коренных жителей. В отдельном городе начинают действовать и общегородские принципы организации сообщества и анклавов – «деревенский» стиль.

К чему это все приводит? Этот вопрос мало кого сегодня занимает из властных кабинетов. А тем временем деревня овладевает традиционным городом изнутри, оставляя неизменным лишь внешний фасад. Либо будет складываться агломерация, о чем сегодня все больше говорят специалисты, «когда одна или несколько городов-ядер образуют вместе с поселениями и районами сложную систему договорных отношений»¹.

Во-вторых, нужно говорить о том, что город, являясь сосредоточием культуры и новых технологий, одновременно с этим ведет к анонимности самоуправленческих связей. И можно, конечно, искусственно придумать много разнообразных форм сбивания людей в сообщества, но эффективность их деятельности в этом случае вызывает большие вопросы.

В-третьих, большие города – это уже с большой натяжкой местное самоуправление. По многим признакам большой город в чистом виде уже давно нельзя отнести к местному сообществу. А что это тогда? Пока ответа нет.

¹ Глазычев В.А. Политическая экономия города. М.: Дело, 2009. С. 93.

Нужно иметь в виду и еще один факт. По данным Ассоциации малых и средних городов на конец 2009 г. в так называемых малых городах России (до 20 тыс.чел.) проживало 36 млн чел. ($\approx 34\%$ населения страны). За последние 15 лет с карты России исчезло 11 тыс. деревень и 290 городов. Какими качествами наделили уехавшие из данных населенных пунктов граждане свою «новую обитель» и каким образом в дальнейшем можно выстраивать самоуправленческие начала в условиях, когда люди отрываются от своих прежних корней, и мало знакомы с новыми обстоятельствами? А насколько это меняет картину конкретного города, когда в нем «растворяются» десятки (и даже сотни) тысяч приехавших из других стран, создающих свои анклавные и не особо то желающих ассимилироваться с коренным населением.

Для того, чтобы оценить тенденции развития местного самоуправления в городах и особенно в тех, где проживает более 1 млн граждан, необходимо построить модель современного и будущего города.

Особо важно сегодня, когда мы говорим о необходимости модернизации экономики и задействования инноваций во всех сферах жизнедеятельности, создать реальные точки роста на карте страны – в виде новых городов – городов будущего. Фактически заново построить города с современными подходами как в технологиях: энергосбережении, экологических, строительных материалах, так и с точки зрения выстраивания новых форм реального местного самоуправления.

Седьмое. Местное сообщество сегодня должно стать основой для социального лифта граждан «наверх»: в политику, экономику, управление, науку. Для этого необходимо коренным образом изменить статус и значимость местного самоуправления и подходы к его развитию. Активность граждан при этом и будет тем выше, чем выше станет ресурсная база местного сообщества, информированность жителей. Самоуправление будет иметь в своем распоряжении ресурс деятельной поддержки жителей, если они будут видеть реальные результаты своей активности. Также особо важно создать условия и возможности, при которых граждане могут полноценно влиять на происходящие в городе или селе процессы.

Именно в этом случае местное сообщество может выступить в качестве потенциала и базиса развития, будет способно стимулировать инновационное развитие территории. А это, в свою очередь, может благотворно повлиять на изменение социокультурной среды, в которой живет человек, повысив качество его жизни.

При этом нужно понимать, что именно активная поддержка может способствовать развитию реального пространства для демократии. Только нужно оказаться от фанатизма формальной демо-

кратии, а формулировать, говоря словами И.А. Ильина, «предпосылки творческой демократии»¹. И что особенно актуально становится сейчас – сформулировать четкую систему выбора самых достойных. Вот что об этом писал изобретатель ракетных двигателей и дирижаблей К.Э. Циолковский: «Прямое избирательное право для собрания, превышающего несколько тысяч человек, вредно». Иными словами, современное всеобщее избирательное право, применяемое сегодня в России и других странах так называемой развитой демократии неприемлемо, так как не ведет не только к качеству выбора, но даже затрудняет получение истинного количественного результата. Циолковский же имел четкую модель того, как надо проводить выборы. Сначала маленькие общества, вроде деревень, выбирают из своей среды выдающихся, по их мнению, сельчан. Эти выбранные также делятся на маленькие коммуны и после основательного взаимного знакомства и общей жизни также выделяют из себя наилучших. Последние, разделяясь на маленькие городки, делают то же самое, то есть выбирают лучших. Так идет дело, пока число выбранных не будет очень мало. Оно и составит высший совет, руководимый избранным им человеком².

Образ будущего развития местного сообщества формируется самым активным образом сегодня, но контуры его четко так и не определены. Нужны серьезные и системные решения для того, чтобы сделать процесс построения нового сообщества реалистичным и позитивным фактом.

В.Д. Нечаев (Москва)

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ЭВОЛЮЦИИ ИНСТИТУТОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Начиная с 2003 г. Россия находится в состоянии очередной муниципальной реформы, связанной с принятием новой редакции федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Уже первые шаги по практической реализации положений новой редакции закона вызвали бурные и неоднозначные отклики политиков и экспертов. Эффекты новой версии институциональной организации оказались явно в ряде случаев неожиданными даже для инициаторов реформы. В этой

¹ Ильин И.А. Государство как организм // Национальная Россия: наши задачи. М., 2007. С. 177.

² Циолковский К.Э. Миражи будущего общественного устройства. М., 2006.

связи эмпирический анализ предварительных результатов осуществленной муниципальной реформы может быть полезен с точки зрения разработки прогнозов и рекомендаций в отношении дальнейших институциональных изменений в сфере местного самоуправления.

В качестве основного метода эмпирического анализа для решения указанной задачи автором данной статьи был избран метод исследовательского и практического синтеза, который успешно применяется при мониторинге политических курсов в зарубежной политической науке¹. Данный метод представляет собой синтез метода экспертных оценок с методом контент-анализа публикаций. Высказывания экспертов, изложенные ими в открытых источниках (статьях, публикациях конференций, круглых столов, слушаний и т.д.), систематизируются по их соответствию основным структурным компонентам политического курса («вход», «процесс», «результаты», «последствия», «дальнейшие рекомендации»). Далее производится количественная оценка частоты высказываний того или иного вида, которая позволяет выделить основные тенденции в экспертных оценках, а также качественный анализ высказываний, который позволяет построить альтернативные или дополнительные модели связей компонентов политического курса.

Выбор этого метода объясняется тем, что с момента фактического внедрения новых институциональных решений прошло совсем немного времени (фактически, в большинстве регионов новая модель институциональной организации стала оформляться в своих основных чертах только в начале 2006 г.). Ни статистический анализ (использование которого ограничивается слабым уровнем муниципальной статистики в РФ), ни иные аналогичные «объективные» методы не позволяют зафиксировать институциональные эффекты на столь ранней стадии. В этой ситуации именно экспертные оценки оказываются наиболее полезным инструментом, поскольку основаны на способности экспертов выделять и «заострять» основные тенденции в изучаемых процессах.

Для исследования нами были выбраны 100 единиц анализа, в качестве которых выступили статьи в ведущих общенациональных научных и общественно-политических изданиях, а также выступления экспертов в рамках опубликованных материалов научных, научно-практических конференций, круглых столов и публичных слушаний, посвященные принятию и реализации на практике положений новой редакции федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 2003 г.

¹ Более подробно см. в работе: *Dunn W.N. Public policy analysis. An introduction.* Englewood Cliffs, NJ: Prentice Hall, 1994. 480 p.

(т.н. ФЗ-131) за 2006–2008 г. Выборка осуществлялась на базе принципа сбалансированного представления различных групп экспертов. В качестве групп экспертов применительно к изучаемому вопросу рассматривались:

- ученые-обществоведы (социологи, юристы, экономисты, политологи), осуществившие специальные исследования в области местного самоуправления;
- политики федерального, регионального и местного уровней власти,
- представители муниципальных ассоциаций,
- профессиональные государственные и муниципальные служащие.

В качестве единиц счета использовались законченные смысловые высказывания экспертов, содержащие оценку компонентов «входа» муниципальной реформы (цели новой редакции федерального закона, характеристики закона, условия, в которых он был принят); «процесса» ее осуществления, основных непосредственных «результатов» и косвенных «последствий», также были проанализированы рекомендации экспертов в отношении дальнейшего совершенствования институциональной организации.

Прежде чем перейти к изложению результатов данного эмпирического исследования, целесообразно привести некоторые объективные результаты реформы, которые были изложены в официальном докладе в то время министра регионального развития РФ В.А. Яковлева на заседании Государственной Думы, посвященном реализации ФЗ-131 11 октября 2006 г.

После принятия в 2003 году ФЗ-131 законодательная власть была вынуждена принять большое количество изменений и дополнений в этот закон либо законов, которые требовали изменений в нем (ФЗ-122, 184, 199, 188-й).

В результате реализации муниципальной реформы резко увеличилось количество муниципальных образований. До проведения реформы их было 11733. В октябре 2006 г. общее количество муниципальных образований составляло 24210. Существенно возросла доля сельских муниципальных образований.

В результате проведения муниципальных выборов были избраны более 15 тыс. глав муниципальных образований, около 9 тыс. глав избраны из числа депутатов. Около 10 тыс. местных администраций возглавляют избранные по конкурсу и назначенные по контракту главы администраций, в остальных случаях администрацией руководит глава муниципального образования. В результате проведения муниципальных выборов было избрано 252 тыс. депутатов.

Незначительно увеличилось число работников, занимающих муниципальные должности и должности муниципальной службы. Если на 1 января 2005 г. в органах местного самоуправления работало 301 тыс. работников, занимающих муниципальные должности и должности муниципальной службы, то на начало октября 2006 г. после выборов количество муниципальных служащих составило 328 тыс. Расходы на муниципальное управление выросли при этом на 3,8 % и составили около 9 % расходной части местных бюджетов. Получается что относительно предыдущего объема расходов (около 5,5 % от расходной части муниципальных бюджетов они выросли более чем в полтора раза при росте количества служащих менее, чем на 10 %).

В 68 % вновь образованных поселений к тому времени были приняты местные бюджеты, а остальные 32 % осуществляли свою деятельность на основе сметного принципа финансирования. Общий объем доходов местных бюджетов в 2006 г. составил 1 303 млрд руб., что выше уровня 2005 г. на 150 млрд, хотя объем полномочий по оценкам Минфина уменьшился более чем на 200 млрд руб. В 2006 г. только в 18 % муниципальных образований бюджет формально был утвержден с дефицитом. Но скрытый дефицит имелся почти во всех муниципалитетах и составлял, по оценкам Минфина, более 300 млрд руб.¹

В представленных В.А. Яковлевым данных очевидными тенденциями являются:

- увеличение количества муниципалитетов,
- увеличение доли сельских муниципалитетов,
- увеличение числа муниципальных служащих и расходов на аппарат управления,
- переход от модели прямого избрания главы администрации (доминировавший ранее вариант) к модели сити-менеджера, которая была избрана почти половине муниципальных образований, а также
- парадоксальная тенденция дефицита муниципальных образований на фоне роста муниципальных бюджетов и сокращения объема полномочий муниципалитетов.

Изменения в количестве муниципальных образований были связаны с тем, что для большинства регионов муниципальная реформа была связана с переходом от районно-городской модели организации местного самоуправления к двухуровневой. В результате в этих регионах пришлось «доставить» местное самоуправление на уровне сельских поселений. Отсюда и резкое увеличение количества муниципальных образований, и увеличение доли сельских муници-

¹ Яковлев В.А. Доклад на заседании Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации 11.10.2006 г.

палитетов в общем количестве муниципальных образований. Следствием стало также резкое изменение размера «среднего» муниципального образования, а также возрастание внутренней однородности муниципальных сообществ (если ранее значительная часть муниципалитетов – районы – имела смешанный с точки зрения состава населения городской и сельский характер, то теперь возникшие поселения стали в абсолютном большинстве либо городскими, либо сельскими муниципальными образованиями).

Согласно имеющимся теоретическим представлениям, касающимся эффектов институциональной организации местного самоуправления, прошедшая реформа должна была проявить себя, прежде всего, в изменении эффектов размера, эффектов количества, эффектов однородности муниципальных образований, а также появления в большинстве регионов эффектов двухуровневости¹. Иными словами, мы можем ожидать появление большего числа менее сплоченных и влиятельных на надмуниципальном уровне, менее эффективных муниципальных образований, в среде которых возрастает раскол по линии «городские – сельские» муниципальные образования, а также конфликты по линии «муниципальные районы» – «поселения». Здесь нужно, однако, сделать некоторые уточнения. Как мы отмечали ранее, новый закон сделал интеграцию муниципальных образований в ассоциации и союзы принудительной, таким образом, возможно, предотвратив появление эффекта снижения влияния муниципалитетов на надмуниципальном уровне. Кроме того, достаточно тщательно распределив полномочия между уровнями местного самоуправления, новая редакция закона уменьшила предпосылки для возникновения соответствующих конфликтов, не ликвидировав ее, естественно, полностью.

Увеличение количества муниципальных служащих также является результатом изменений в территориальной организации, которая вызвала резкое увеличение количества муниципалитетов. Хотя в рамках районно-городской модели на поселенческом уровне имелись муниципальные служащие, которые представляли территориальные подразделения районной администрации, институционализация там полноценных муниципалитетов вызвала рост аппарата. Это было связано, как с учреждением представительных и контрольно-ревизионных органов на уровне поселений, так и с передачей на местный уровень некоторых новых полномочий (например, бюджетных), которые требовали привлечения принципиально дру-

¹ См. более подробно: *Нечаев В.Д.* Институциональная организация местного самоуправления в современной России: динамика и институциональные эффекты. М.: Изд-во Национального института «Высшая школа управления», 2007.

гих специалистов в органы местного самоуправления (прежде всего, грамотных бухгалтеров и иногда юристов).

С изменениями в территориальной организации связан и резкий рост числа выборных должностных лиц местного самоуправления (прежде всего, депутатов сельских поселений).

Таким образом, большая часть тех объективных результатов, которые отмечаются в качестве наиболее заметных, объясняются, именно изменениями в территориальной организации местного самоуправления. Единственная тенденция, из отмеченных министром регионального развития, которая напрямую не связана с изменениями в территориальной организации – относительное увеличение доли муниципалитетов, структура органов власти которых основана не на модели «сильный мэр – слабый совет», а на модели «совет – управляющий».

Дополним информацию об объективных результатах реформы результатами проведенного нами экспертного исследования.

Таблицы 1–4 представляют высказывания экспертов о «входе» последней по времени муниципальной реформы. В табл. 1 представлено распределение высказываний экспертов относительно целей реформы, в табл. 2 – относительно характеристик самого ФЗ-131, в табл. 3 – относительно самого процесса принятия новой редакции закона, в табл. 4 – относительно условий, в которых принимался законопроект.

Таблица 1

Распределение высказываний экспертов относительно целей муниципальной реформы 2003 г.

Цели закона	Количество высказываний	Доля от общего количества источников, %	Доля от общего количества высказываний о целях, %
1	2	3	4
Политические и административные цели, в т.ч.	18	18	56
Повышение уровня автономии органов местного самоуправления, закрепление гарантий их прав	8	8	25
Демократизация на муниципальном уровне	3	3	9
Приближение местного самоуправления к людям, установление его на уровне поселений	3	3	9
Централизация власти и ресурсов	2	2	6

Продолжение табл. 1

1	2	3	4
Другие высказывания о политических целях	2	2	6
Социально-экономические и финансовые цели, в т.ч.	14	14	44
Ясное разделение денег и полномочий между уровнями управления	7	7	22
Повышение эффективности деятельности органов местного самоуправления	3	3	9
Наделение органов местного самоуправления необходимыми финансовыми ресурсами	2	2	6
Другие высказывания о социально-экономических и финансовых целях	2	2	6
Всего:	32	27¹	100

Как видно из табл. 1, основными целями муниципальной реформы, с точки зрения экспертов, было стремление обеспечить автономию местного самоуправления, гарантировать его права и стремление к ясному распределению полномочий между уровнями власти. Кроме того, важными целями реформы были осуществление демократизации власти на уровне местных сообществ, приближение органов муниципальной власти к населению, повышение эффективности их деятельности. Анализ новой редакции федерального закона показывает, что она действительно стремится осуществить распределение полномочий между уровнями власти более ясным и последовательным образом, по сравнению со старой. В целом можно согласиться с экспертами в том, что новый вариант институциональной организации способствует политической демократизации местных сообществ и приближению муниципальной власти к людям, поскольку она более широко распространяет институты политического представительства, внедряя их на поселенческий уровень. Однако между осуществленным нами сравнительным анализом редакций закона и оценками экспертов есть одно существенное расхождение. Сравнительный анализ явно указывает на снижение уровня автономии органов местного самоуправления и расширение институтов государственного надзора и вмешательства. С нашей точки зрения, такого рода оценка экспертов отражает их ожидания от более ясного распределения полномочий и более четкой институционализации системы межбюджетных отношений между субъектами РФ и муни-

¹ Так как в одном источнике могло содержаться несколько высказываний о «целях» реформирования, то доля количества источников, в которых есть хотя бы одно высказывание о «целях» меньше, чем сумма долей по отдельным видам высказываний.

ципалитетами. Именно размытость правовых норм в этой области в предыдущие годы делала муниципалитеты наиболее уязвимыми в отношении региональных властей, которые де-факто использовали межбюджетные отношения в качестве инструмента ограничения автономии органов местного самоуправления.

Таблица 2

Распределение высказываний экспертов относительно основных характеристик новой редакции федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Оценки новой редакции закона на стадии принятия	Количество источников	Доля от общего количества источников, %	Доля от общего количества оценок закона на стадии принятия, %
Отрицательные	19	19	90
Непроработанный закон	13	13	62
Закон изначально был нереалистичен	2	2	9
Мало внимания уделено стимулированию муниципалитетов к развитию своих территорий, слишком много – перераспределению финансов	2	2	9
Закон плохо учитывал социально-экономические реалии	1	1	5
Закон содержал факторы риска, которые не позволяли реализоваться его целям	1	1	5
Положительные	2	2	9
Закон был хорошо проработан юридически	1	1	5
Хорошая идея – придание муниципальному имуществу профильного характера	1	1	5
Всего:	21	21	100

Из табл. 2 хорошо видно, что среди оценок новой редакции закона на стадии принятия абсолютно доминируют отрицательные, а среди отрицательных – положение о том, что новая редакции федерального закона была плохо проработана. Между тем, проведенный нами ранее сравнительный анализ старой и новой редакций закона отчетливо показывает как минимум гораздо более серьезную степень детализации новой редакции. Доминирующие оценки экспертов становятся гораздо более понятными после изучения их высказываний о процессе реализации муниципальной реформы, а также ее результатах и ожидаемых последствиях. Этот анализ будет осуществлен нами несколько позднее.

Таблица 3

Распределение высказываний экспертов относительно процесса принятия новой редакции федерального закона «Об общих принципах реализации местного самоуправления в Российской Федерации»

Высказывания о процессе принятия закона	Количество источников	Доля от общего количества ис-точников, %	Доля от общего количества высказываний о процес-се принятия закона, %
В разработке принимали участие только федеральная бюрократия и в незначи-тельной степени – региональные власти, мнение муниципалов услышано не было	6	6	55
Комитет Государственной Думы по во-просам местного самоуправления на-стаивал на принятии одновременно с ФЗ-131 закона «О минимальных госу-дарственных социальных стандартах», устанавливающего правовую основу нормативно-правового метода регулиро-вания межбюджетных отношений. Од-нако Правительство настояло на их раз-дельном рассмотрении, мотивируя это тем, что сначала надо поделить полно-мочия, а потом считать деньги	2	2	18
В обсуждении законопроекта принима-ли участие политические партии	1	1	9
В процессе обсуждения закона ряд экс-пертов утверждал, что местное само-управление – это право, а не обязан-ность	1	1	9
Разработчики закона, видимо, хотели отказаться от районного уровня местно-го самоуправления, но затем сохранили его как дань традиции или из-за боязни утратить управляемость	1	1	9
Всего:	11	11	100

Из табл. 3 видно, что основная характеристика процесса при-нятия новой редакции закона – узость состава разработчиков. Экс-перты фактически подтверждают тезис о том, что муниципальная реформа протекала как процесс «навязывания» новых институтов «сверху». В то же время эта оценка явно соотносится с ранее отме-ченной нами оценкой, касающейся плохого качества проработки закона.

Таблица 4

Распределение высказываний экспертов относительно условий принятия новой редакции федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Высказывания об условиях, в которых принят закон	Количество источников	Доля от общего количества источников, %	Доля от общего количества оценок закона на стадии принятия, %
Неготовность к реформе региональных и местных властей	6	6	67
Главы муниципальных образований не поддерживали реформу в таком виде или боялись ее	2	2	22
Народ поддерживает централизацию власти	1	1	11
Всего:	9	9	100

В качестве основного «внешнего» фактора, который оказал существенное влияние на процесс реализации реформы, а также ее результаты и последствия, эксперты выделяют неподготовленность региональных и местных властей к принятию новой редакции закона.

В целом картина, которая возникает в результате анализа распределений высказываний экспертов относительно «входа» муниципальной реформы, выглядит следующим образом.

Основным инициатором реформы был федеральный центр, который стремился к повышению автономии органов местного самоуправления и реализации их прав, к более четкому распределению полномочий и ответственности между уровнями власти, демократизации местных сообществ, приближению муниципальной власти к населению, а также повышению эффективности деятельности местных органов власти. Однако к процессу разработки в незначительной степени были привлечены региональные и местные власти (особенно подчеркивается отсутствие среди разработчиков муниципалов). В результате закон получился плохо проработанным, слабо связанным с другими законами и плохо учитывающим социально-экономические реалии, а власти на местах оказались плохо подготовленными к его реализации.

В табл. 5 отражено распределение высказываний экспертов относительно процесса реализации реформы с 2003 г.

Таблица 5

Распределение высказываний экспертов относительно процесса реализации муниципальной реформы (2003 г. – наст. время)

Высказывания о процессе внедрения нового закона	Кол-во высказываний	Доля от общего кол-ва источников, %	Доля от общего количества высказываний о процессе, %
1	2	3	4
Непрерывный процесс изменений положений закона в ходе его внедрения (непрерывный процесс экспериментирования, затрудняющий восприятие закона на местах), в т.ч. поправки, откладывающие его вступление в силу в полном объеме	15	15	16,1
Передача новых полномочий органам местного самоуправления не сопровождается передачей адекватных финансовых ресурсов	12	12	12,9
Непонимание закона (его произвольное толкование) всеми участниками процесса, в т.ч. судами и надзорными органами	7	7	7,5
Несогласованность с другими законами, недостаточность правовой базы для его внедрения	5	5	5,4
Участие ассоциаций (союзов) муниципальных образований в процессе внедрения норм нового законодательства	5	5	5,4
Отсутствие системы муниципальной статистики как фактор, осложняющий процесс внедрения	4	4	4,3
В процессе реализации закона региональные и местные элиты стремились сохранить позиции в системе власти	3	3	3,2
Региональные и местные власти должны были осуществить большую работу по созданию региональных и местных нормативных актов, необходимых для практического внедрения, с которой не всегда удалось справиться в срок	3	3	3,2
Борьбу вокруг определения статуса городских поселений (городское поселение в составе района или городской округ).	3	3	3,2
Помощь муниципалам со стороны региональной власти (в т.ч. материальная, организационная, информационно-образовательная)	3	3	3,2
Доминирование принципа государственности над принципом самоуправления в идеологических представлениях участников реформы	2	2	2,2

Продолжение табл. 5

1	2	3	4
Негативное или равнодушное отношение к реформе со стороны населения, его слабая гражданская активность	2	2	2,2
Пассивное отношение к реформе со стороны муниципалов	2	2	2,2
Пренебрежение правами муниципалитетов со стороны федеральной и региональных властей	2	2	2,2
Большая часть муниципальных образований не воспользовалась переходным периодом	2	2	2,2
Чиновники разного уровня стараются приукрасить успехи в реализации ФЗ-131 и скрыть или приуменьшить недостатки	2	2	2,2
Проведение выборов на разных уровнях власти не стимулирует передачу финансовых средств на другой уровень	2	2	2,2
Сопротивление региональных властей внедрению закона	2	2	2,2
Рассматривается вопрос о дополнительных гарантиях выборным должностным лицам местного самоуправления	2	2	2,2
Другие высказывания	17	17	18,3
Всего:	93	72	100

В числе доминирующих аспектов процесса внедрения в практику новой редакции закона более всего выделяются экспертами два: непрерывный процесс изменения закона по ходу его внедрения и несоответствие в распределении полномочий и финансовых ресурсов между уровнями власти. В качестве существенных экспертами выделяются также непонимание закона и его произвольное толкование участниками процесса, несогласованность новой редакции закона с положениями других правовых актов, участие ассоциаций и союзов в процессе внедрения, отсутствие муниципальной статистики как фактор, осложняющий процесс внедрения закона. За исключением предпоследнего фактора, остальные образуют целостный комплекс, отчетливо связанный с одной из доминирующих оценок новой редакции закона на «входе» – его непроработанностью. Непроработанность закона в процессе внедрения проявилась, прежде всего, в том, что возникло несоответствие между расходными полномочиями муниципалитетов и их доходами. Отсюда скрытый дефицит бюджета большинства муниципальных образований, о котором упоминает В.А. Яковлев в своем докладе. Помимо этого выявились многочисленные нестыковки между нормами новой редакции закона и большим количеством других нормативно-правовых актов.

Следствием этих двух обстоятельств стали попытки менять нормы закона по ходу его внедрения.

Правовые коллизии и неготовность региональных участников процесса внедрения (включая суды и правоохранительные органы) привели еще к одному эффекту, который фиксируется экспертами – произволу в толковании закона. Отсутствие муниципальной статистики как фактор, осложняющий процесс внедрения, упоминается экспертами, прежде всего, в контексте проблемы несоответствия расходных полномочий доходам муниципальных образований. Отсутствие системы муниципальной статистики не позволяет ни муниципалитетам, ни субъектам РФ, ни Минфину достоверно оценить расходные обязательства.

Кроме того, в значительной части случаев передача полномочий (прежде всего, с уровня муниципальных районов на уровень поселений) без передачи соответствующих доходов рассматривается экспертами как стремление районных и отчасти региональных властей сохранить финансовую обеспеченность районов в ущерб поселенческому уровню, на котором проблема бюджетного дефицита наиболее остра. Об этом, в частности, говорят такие оценки процесса муниципальной реформы, как:

- региональные и местные элиты стремятся к сохранению своих позиций (ресурсов);
- имеет место борьба между муниципальными районами и поселениями по поводу определения их статуса (поселение или муниципальный округ).

Очевидно, что эксперты отмечают тот факт, что внедрение новой редакции закона привело к изменению сложившихся на региональном уровне равновесий в отношениях региональной власти, властей районов и властей поселений. Ситуация реформирования стимулировала их к максимизации собственных выгод в этом процессе и, соответственно, к борьбе за ресурсы, прежде всего, финансовые. Неурегулированность многих аспектов межуровневых взаимодействий, о чем упоминают эксперты говоря о непроработанности закона, создала предпосылки для появления эффектов межуровневости, предполагаемых нами в связи с переходом в большинстве регионов от одноуровневых к двухуровневой модели территориальной организации местного самоуправления.

Представления экспертов о текущих результатах муниципальной реформы содержится в табл. 6.

Таблица 6

**Распределение оценок экспертов
относительно результатов муниципальной реформы**

Высказывания о результатах внедрения нового закона	Количество высказываний	Доля от общего количества ис-точников, %	Доля от общего количества высказываний о результа-тах, %
1	2	3	4
Политические результаты, в т.ч.	22		18,2
Возникновение новых ассоциаций муниципалитетов	7	7	5,8
Сокращение объема полномочий местного самоуправления	4	4	3,3
Институты власти стали «ближе к народу»	2	2	1,7
Институты власти «удалялись от народа»	2	2	1,7
Снизился статус и уровень социальных гарантий выборных должностных лиц органов местного самоуправления	2	2	1,7
Другие высказывания о политических результатах	5	5	4,1
Административные результаты, в т.ч.	39		32,2
Недостаток управленческих компетенций и квалифицированных кадров в муниципалитетах	11	11	9,1
Увеличение административного аппарата на муниципальном уровне и расходов на его содержание	6	6	5,0
Увеличение количества муниципальных образований	4	4	3,3
Неясность требований к муниципалитетам в связи с расплывчатостью формулировок некоторых полномочий муниципалитетов	3	3	2,5
Изменение границ муниципальных образований	2	2	1,7
Неясность в распределении полномочий между муниципальными районами и поселениями	2	2	1,7
Неясность в распределении имущества между уровнями управления	2	2	1,7
Возрос уровень компетенций муниципальных служащих	2	2	1,7
Другие высказывания об административных результатах	7	7	5,8

Продолжение табл. 6

1	2	3	4
Финансовые и социально-экономические результаты, в т.ч.	60		49,6
Увеличение вертикального дисбаланса в системе межбюджетных отношений (неадекватность финансовых ресурсов, переданным полномочиям)	30	30	24,8
Невозможность закрепления за муниципалитетами передаваемого им по закону имущества (предприятий и организаций), в т.ч. из-за недостатка финансовых средств, неисполнение соответствующих норм закона	12	12	9,9
Увеличение горизонтального дисбаланса в системе межбюджетных отношений (рост финансово-экономического неравенства муниципалитетов)	4	4	3,3
Закон не привел к появлению у всех муниципалитетов собственных бюджетов	3	3	2,5
Недостаточность местных налогов (НДФЛ и налога на имущество физических лиц) из-за трудностей с фиксацией на муниципальном уровне налоговой базы и администрированием местных налогов	3	3	2,5
Возросла доля сельских муниципальных образований в общем количестве муниципальных образований	2	2	1,7
Другие высказывания о финансовых и социально-экономических результатах	6	6	5,0
Всего:	121	85	100

Как хорошо видно из табл. 6., основное количество оценок (почти 50 %) касается финансовых и социально-экономических результатов реформы. В качестве главного промежуточного результата здесь видится сохранение существенного вертикального дисбаланса в системе межбюджетных отношений (несоответствие между расходными и доходными полномочиями муниципалитетов). Это, по мнению экспертов, следствие передачи полномочий на муниципальный уровень (прежде всего, уровень поселений) без передачи соответствующих доходов. Из-за возникшего дефицита средств вновь возникшие муниципалитеты не в состоянии выполнить требование закона о закреплении за ними определенного муниципального имущества, так как сама процедура закрепления (государственная регистрация собственности) требует от муниципалитетов существенных дополнительных расходов.

Еще один из наиболее значимых результатов реформы по оценкам экспертов – дефицит квалифицированных кадров на муниципальном уровне. Этот результат – непосредственное следствие изменений в территориальной организации. Создание муниципалитетов на уровне поселений сразу потянуло за собой потребность в тех кадрах, в которых не было нужды ранее, когда поселения были всего лишь частью района, а не автономными муниципальными образованиями. Прежде всего, потребовались квалифицированные экономисты и юристы, способные обеспечивать бюджетный процесс и нормотворческую функцию, а также отстаивать интересы муниципалитетов в судах. Однако именно на уровне поселений (особенно сельских) в наибольшей степени ощущается дефицит квалифицированных кадров в указанных областях.

В числе важных результатов реформы отмечается возникновение новых ассоциаций и союзов муниципальных образований, которые, как это отмечалось ранее, достаточно активно вступили в процесс реализации реформы, выполняя функции посредников между муниципалитетами и органами государственной власти (региональными и федеральными). Они взяли на себя разработку предложений по корректировке законодательства, информирования своих членов о правовых инновациях и их трактовках, отстаиванию интересов муниципалитетов. Возникновение новых или активизация работы существующих союзов и ассоциаций непосредственно связаны не только с ситуацией реформирования, но и с требованиями ФЗ-131 о создании такого рода объединений на федеральном и региональном уровнях.

Среди других заметных результатов реформы экспертами упоминаются увеличение количества муниципальных служащих и расходов на их содержание (что, как уже отмечалось ранее, также тесно связано с изменениями в территориальной организации местного самоуправления), собственно увеличение количества муниципальных образований, сокращение полномочий муниципалитетов, а также увеличение горизонтального дисбаланса в системе межбюджетных отношений (степени неравенства уровне бюджетной обеспеченности муниципалитетов).

В табл. 7 представлено распределение оценок экспертов относительно наблюдаемых или прогнозируемых последствий принятия новой редакции федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Таблица 7

**Распределение высказываний экспертов
о последствиях реализации муниципальной реформы**

Высказывания о последствиях внедрения нового закона	Коли- чество выска- зыва- ний	Доля от общего количе- ства ис- точни- ков, %	Доля от об- щего коли- чества вы- сказываний о последст- виях, %
1	2	3	4
Политические последствия, в т.ч.	33	33	39,8
Не произошло увеличения автономии ор- ганов местного самоуправления (в т.ч. сформировалась зависимость поселений от муниципальных районов)	6	6	7,2
Дефицит муниципальных бюджетов на фоне «внедрения» местного самоуправле- ния на поселенческом уровне и увеличе- ния количества выборных должностных лиц дискредитирует идею местного само- управления в глазах населения	4	4	4,8
Новый закон не привел к демократиза- ции на муниципальном уровне	4	4	4,8
Снизилась стимулы для выборных долж- ностных лиц местного самоуправления избираться	4	4	4,8
В некоторых регионах сокращены полно- мочия муниципальных образований	2	2	2,4
Конфликты между главами поселений и главами муниципальных районов	2	2	2,4
Усилилась борьба за власть между раз- личными кланами и группами интересов на муниципальном уровне	2	2	2,4
Другие высказывания о политических последствиях	9	9	10,8
Административные последствия, в т.ч.	17	17	20,5
Увеличились транзакционные издержки для населения в связи с передачей неко- торых полномочий в районы или субъект Федерации	5	5	6,0
Суды, прокуратура и иные надзорные ор- ганы постоянно предъявляют претензии к органам и должностным лицам местного самоуправления по факту неисполнения ими новых полномочий	5	5	6,0
Увеличивается количество ошибок в действиях муниципальных служащих	2	2	2,4

Продолжение табл. 7

1	2	3	4
Другие высказывания об административных последствиях	5	5	6,0
Социально-экономические последствия, в т.ч.	33	33	39,8
Снизилось качество муниципальных услуг, которые муниципалитеты не в состоянии оказывать из-за дефицита финансовых средств	11	11	13,3
Повысилась активность муниципалитетов по снижению издержек и расширению налоговой базы	5	5	6,0
Снизилась заинтересованность муниципальных властей в развитии местной экономики	4	4	4,8
Новый этап передела собственности между уровнями власти, приватизации муниципальной собственности приводит к нестабильности, конфликтов и росту экономической преступности	2	2	2,4
Социальные функции муниципалитетов в силу дефицита денежных средств перекладываются на местный бизнес	2	2	2,4
Другие высказывания о социально-экономических последствиях	9	9	10,8
Всего:	83	71	100

В отличие от предыдущего распределения, в распределении оценок последствий экспертами не выражено доминирование социально-экономических аспектов. Эксперты в равной мере отмечают и политические, и социально-экономические последствия реформы, но, как показывает анализ их содержания, и те, и другие тесно связаны именно с финансовыми и социально-экономическими результатами.

Среди оценок политических последствий особенно выделяется представление о том, что закон не привел к увеличению автономии органов местного самоуправления. Контекст этих высказываний связывает это последствие, прежде всего, с дефицитом местных бюджетов, которые делают муниципалитеты финансово зависимыми от вышестоящего уровня власти. Такая оценка в целом совпадает и с результатами нашего анализа изменений институциональной организации местного самоуправления, осуществленных новой редакцией закона. При этом мы, однако, связываем это последствие с более сложными институциональными эффектами (количества, разме-

ра, организации муниципальной власти по модели «сильный совет – слабый мэр» и др.).

Другое политическое последствие, отмечаемое экспертами, – дискредитация реформы в глазах населения и иных заинтересованных групп, явное следствие усиления вертикального дисбаланса в системе межбюджетных отношений, на что указывали эксперты как на основной результат реформы.

Среди социально-экономических последствий выделяется снижение качества муниципальных услуг, которое также связывается экспертами с недофинансированием муниципалитетов. Парадоксальным позитивным последствием того же самого вертикального дисбаланса эксперты называют увеличение активности муниципалитетов по экономии бюджетных средств и поиску дополнительных собственных доходов. В то же самое время реформа снизила заинтересованность муниципалитетов в проведении политики социально-экономического развития на своей территории, так как базы местных налогов (налог на имущество и доходы физических лиц) не привязаны настолько тесно к развитию бизнеса, как налоги на имущество и доходы корпораций или НДС.

Анализ административных последствий закона показывает, что как минимум одно из них тесно связано с усилением вертикального дисбаланса в системе. Экспертами отмечается увеличение числа санкций в отношении муниципалитетов со стороны судебных и правоохранительных органов в связи с неисполнением или некачественным исполнением ими отдельных полномочий, которое, в свою очередь, связано с их недофинансированием. Рост числа санкций оказывает дестимулирующее воздействие, по мнению некоторых экспертов, на желание квалифицированных граждан идти на муниципальную службу или избираться в органы местного самоуправления.

Еще одно значимое административное последствие – увеличение транзакционных издержек для населения в связи с изменениями в территориальной организации местного самоуправления. В итоге некоторые функции, ранее исполняемые администрациями поселений, как подразделениями единого районно-городского муниципалитета, оказались в ведении муниципальных районов с центрами в районных городах или поселках, то есть удаленными от основной части сельского населения.

В табл. 8 представлены рекомендации экспертов в отношении выявленных проблем.

Распределение рекомендаций экспертов в отношении совершенствования существующей институциональной организации местного самоуправления

Рекомендации	Количество высказываний	Доля от общего количества источников, %	Доля от общего количества высказываний, содержащих рекомендации, %
1	2	3	4
Рекомендации в сфере политических аспектов институциональной организации местного самоуправления	21	21	23,8
Воздерживаться от процессов непрерывного реформирования, реформировать систему местного самоуправления постепенно, вводить изменения в федеральное законодательство через фазу его экспериментального введения в отдельных регионах	5	5	5,7
Теснее интегрировать институты местного самоуправления в систему государственной власти (увеличить полномочия органов государственной власти, усилить их надзорные функции)	5	5	5,7
Передать больше полномочий по организации системы местного самоуправления на уровень субъектов РФ для учета региональных особенностей	3	3	3,4
Рекомендации по изменениям в организации власти на уровне отдельного муниципалитета	3	3	3,4
Рекомендации по расширению участия муниципалов в процессе выработки решений в сфере местного самоуправления на региональном и федеральном уровнях	3	3	3,4
Предоставить дополнительные полномочия местному самоуправлению (вернуть отобранные полномочия)	2	2	2,3
Рекомендации в сфере социально-экономических, финансовых и межбюджетных отношений, в т.ч.	42	42	47,3
Привести в соответствие объем полномочий и объем денежных средств муниципальных образований (снизить уровень вертикального дисбаланса)	19	19	21,6

Продолжение табл. 8

1	2	3	4
Введение минимальных социальных стандартов муниципальных услуг	8	8	9,1
Усовершенствовать систему бюджетного выравнивания (снизить уровень горизонтального дисбаланса)	8	8	9,1
Рекомендации по изменению процедур назначения и администрирования налогов, закрепленных за местным самоуправлением	3	3	3,4
Рекомендации по снижению транзакционных издержек в системе межбюджетных отношений	2	2	2,3
Выработать правила раздела имущества между уровнями власти и местного самоуправления	2	2	2,3
Рекомендации по организационно-административному и материально-техническому развитию системы местного самоуправления, в т.ч.	25	25	28,4
Организовать программы подготовки кадров для муниципалитетов	8	8	9,1
Создать муниципальную информационно-аналитическую систему, организовать муниципальную статистику	3	3	3,4
Произвести аудит жизнеспособности муниципальных образований и более точную настройку отношений (в т.ч. финансовых) с каждым из них	3	3	3,4
Выделить дополнительные ресурсы муниципалитетам на внедрение норм закона	3	3	3,4
Разработать методические рекомендации и комментарии к новому федеральному законодательству в области местного самоуправления	2	2	2,3
Уточнить неясные и двусмысленные формулировки закона	2	2	2,3
Другие рекомендации в данной сфере	4	4	4,5
Всего:	88	70	100

Анализ рекомендаций показывает, что большинство из них лежит в плоскости изменения системы межбюджетных отношений: выравнивание вертикального и горизонтального дисбаланса в ней (т. е. приведение доходов муниципалитетов в соответствие с их расходными полномочиями и выравнивание уровня бюджетной обеспеченности). Тесно связана с этими рекомендациями и идея введения минимальных социальных стандартов обеспечения населения муни-

ципальными услугами. Это – предварительное необходимое условие для достижения двух предыдущих целей, поскольку для того чтобы определить объем расходных полномочий, необходимо изначально договориться о нормах и методике расчета их, что и предполагает введение минимальных социальных стандартов. С этими мерами тесно связана одна их административных рекомендаций – по развитию системы муниципальной статистики и основанной на ней информационно-аналитической системы. В области административных рекомендаций выделяется пожелание для государственной власти реализовать широкие и комплексные образовательные и просветительские программы по вопросам муниципальной реформы для муниципальных выборных должностных лиц и служащих.

В области политических рекомендаций выделяются две: 1) приостановить процесс постоянного пересмотра «правил игры» в сфере местного самоуправления и 2) теснее интегрировать местное самоуправление в систему государственной власти для более согласованного взаимодействия уровней власти.

В обобщенном виде графическая модель политики трансформации институциональной организации местного самоуправления по результатам проведенного нами исследовательского и практического синтеза представлена в Приложении

Анализ этой модели показывает, что, по оценкам экспертов, ключевые цели муниципальной реформы на сегодняшний день не достигнуты. Фундаментальная причина этого – вертикальный дисбаланс в системе межбюджетных отношений, связанный с ними дефицит муниципальных бюджетов, а также дефицит квалифицированных кадров. К мерам по преодолению этих проблем сводится и большинство рекомендаций экспертов.

В то же самое время сравнение экспертных оценок с данными официального доклада В.А. Яковлева показывает, что важные параметры проблемы остаются за пределами внимания экспертов. В указанном документе утверждается, что бюджетные доходы муниципалитетов в 2006 г. выросли по сравнению с дореформенными на 13 % в абсолютных величинах, при сокращении расходных полномочий – почти на 20 %. Возникновение в этих условиях бюджетного дефицита в большинстве муниципальных образований, о чем упоминает и сам В.А. Яковлев, представляется парадоксальным. Этот парадокс может быть решен, если будут приняты во внимание институциональные изменения, осуществленные ФЗ-131.

Проведенный нами методом исследовательского и практического синтеза анализ подтвердил некоторые предположения, вытекающие из теоретического рассмотрения эффектов институциональной

организации местного самоуправления, высказанного в ранее опубликованных работах¹.

Изменения в территориальной организации, которые подразумевают для большинства регионов переход от районно-городской к двухуровневой модели, привели к возникновению эффектов количества, размера и двухуровневости.

Как видно из графической модели политики институциональной организации местного самоуправления, с увеличением количества муниципальных образований эксперты связывают следующие результаты и последствия муниципальной реформы:

– увеличение количества дотационных сельских муниципальных образований;

– рост расходов на содержание аппарата управления на муниципальном уровне;

– дефицит квалифицированных специалистов в системе местного самоуправления;

– увеличение трансакционных издержек для населения в связи с предоставлением муниципальных услуг;

– увеличение расходов на административный аппарат в условиях возросшего вертикального дисбаланса системы межбюджетных отношений способствует, в свою очередь, росту скрытого и открытого бюджетного дефицита муниципальных образований.

Увеличение количества и снижение размера муниципальных образований, таким образом, демонстрирует институциональные социально-экономические эффекты от масштаба: на фоне роста расходов на содержание муниципальной власти качество предоставляемых муниципальных услуг снижается.

В политическом отношении, согласно результатам эмпирического исследования, эффекты количества не проявляются в существенной мере, что отчетливо связано с принудительной консолидацией муниципальных образований в рамках союзов и ассоциаций, осуществленной ФЗ-131. Напротив, эта институциональная инновация повысила роль муниципалов в разработке и принятии решений на региональном уровне. Эксперты отмечают достаточно заметную роль муниципальных союзов и ассоциаций.

¹ Нечаев В.Д. Территориальная организация местного самоуправления в регионах России: Сравнительный анализ курского и белгородского случаев // Политические исследования. М., 2004. № 2. С. 20-31; *Его же*. Децентрализация, демократизация и эффективность. (Реформа федеративных отношений и местного самоуправления через призму теории эффективной децентрализации) // Политические исследования. 2005. № 3. С. 92-101; *Его же*. Функционирование двухуровневых моделей территориальной организации местного самоуправления в РФ (На примере Воронежской и Орловской областей) // Политические исследования. 2006. № 3. С. 106-120.

Возникновение двухуровневой территориальной организации местного самоуправления на месте одноуровневых территориальных организаций в большинстве регионов привело к появлению отчетливых эффектов двухуровневости, которые, прежде всего, проявились в росте конфликтов между автономными друг по отношению к другу уровнями местного самоуправления в условиях фактического раздела финансов, имущества и полномочий. Этому способствовали неясность в формулировках законодательства, а также неопределенность управленческой перспективы для региональных властей.

Типичным примером такого рода конфликтов стала борьба вокруг статуса крупных городских поселений, претендовавших на статус городского округа. Этот статус не только обеспечивал полную автономию от муниципальных районов, но и концентрацию в городских поселениях доходных и расходных полномочий одновременно и поселений, и муниципальных районов. Естественно, что выход городского поселения из состава муниципального района негативно воспринималось не только властями муниципального района, но и сельскими поселениями, поскольку снижало шансы последних на получение финансовой помощи за счет городских поселений, в которых концентрировались налоговые базы.

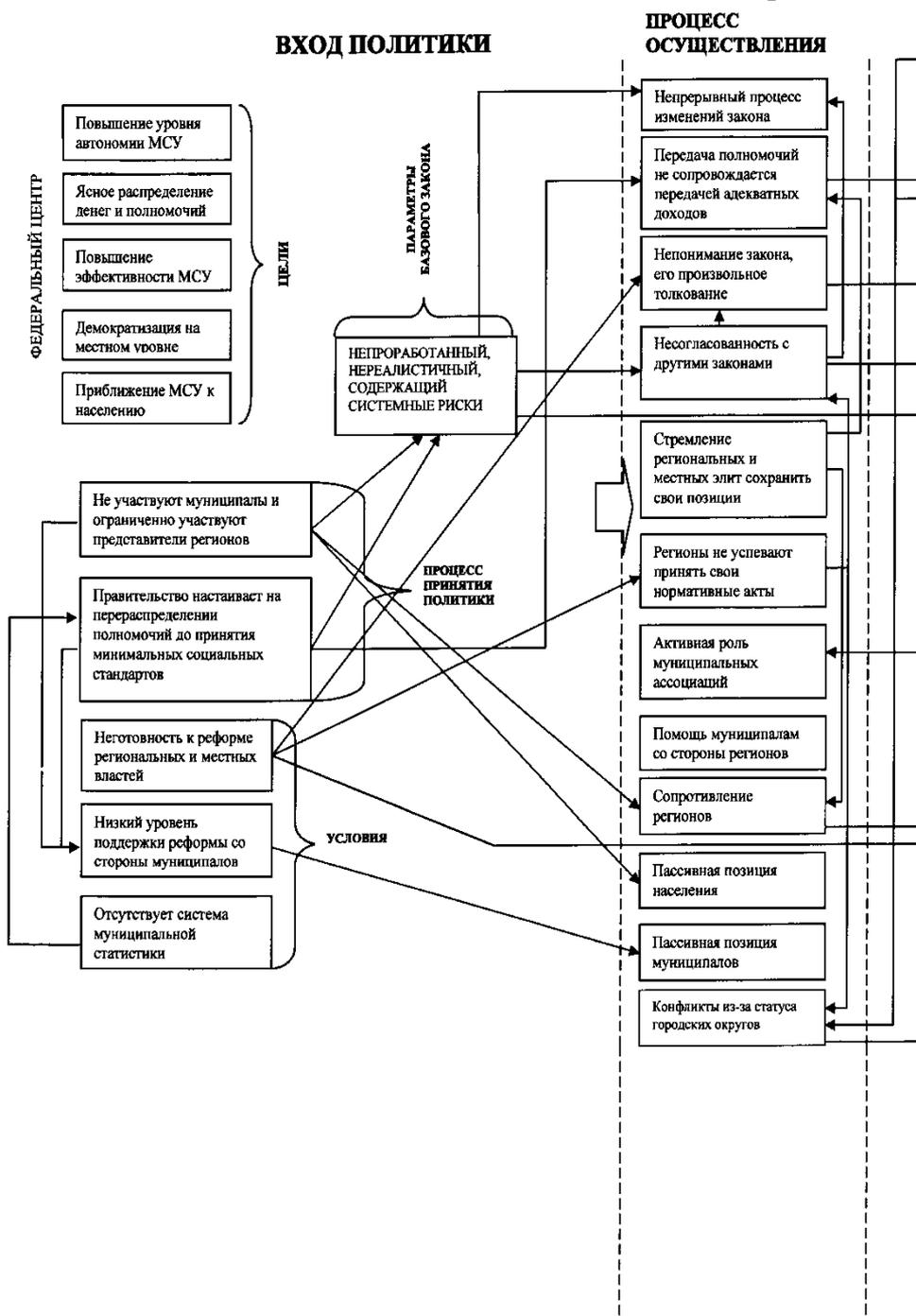
Мы получили и определенные подтверждения эффекту расширения политического участия по мере уменьшения численности населения муниципального образования. Результаты экспертной оценки и объективнее данные показывают расширение политического участия вследствие увеличения числа выборных должностных лиц местного самоуправления. В то же время мы пока не имеем достоверных данных, подтверждающих расширение политического участия в формах прямой демократии.

Получило косвенные подтверждение и наше предположение о том, что распространение модели «совет – управляющий» будет способствовать усилению влияния региональных властей на местном уровне. Известно, что именно региональные власти становятся, чаще всего, инициаторами соответствующих изменений на муниципальном уровне институциональной организации местного самоуправления. Именно от муниципалов, стремящихся к максимизации собственной автономии, чаще всего слышатся призывы к ограничению распространения такой структуры органов местного самоуправления.

Если принять в расчет институциональные эффекты, то становится понятным тот парадокс, который возник в связи утверждением о росте дефицита бюджетов большинства муниципальных обра-

зований на фоне сокращения расходных полномочий и увеличения абсолютных доходов местных бюджетов. В результате реформы резко выросло количество муниципальных образований – прежде всего, за счет увеличения числа сельских поселений со слабыми налоговыми базами. Городские поселения в значительной части получили статус городских округов. Более влиятельные и сплоченные на региональном уровне главы районов добились учета интересов муниципальных районов в большей степени, чем интересов поселений, при выстраивании региональных систем межбюджетных отношений. В результате в наибольшей степени пострадали сельские поселения, которые составляют подавляющее большинство муниципальных образований. В условиях крайне низких собственных доходов их расходные полномочия, в том числе в связи с ростом расходов на аппарат муниципальных образований, выросли. Именно на уровне сельских поселений в этих условиях скопились т.н. «необеспеченные» мандаты. Отсюда парадоксальная верность обоих утверждений: общий уровень бюджетного дефицита муниципалитетов сократился, а количество остро дотационных муниципальных образований выросло. Это одновременно объясняет и увеличение горизонтального дисбаланса в системе межбюджетных отношений.

Подводя итог, следует отметить, что большинство рекомендаций экспертов в отношении дальнейшего совершенствования системы местного самоуправления следует признать справедливыми. Острота проблем действительно может быть существенно снята в случае приведения системы межбюджетных отношений в соответствие с распределением расходных полномочий муниципальных образований. Однако следует ожидать, что выявленные нами институциональные эффекты, связанные с принятой институциональной организацией местного самоуправления, будут проявлять себя и далее. При этом следует отметить, что за исключением вопросов межбюджетных отношений, со стороны абсолютного большинства экспертов не поступает рекомендаций по дальнейшей радикальной трансформации институциональной организации местного самоуправления. Напротив, проведенный нами эмпирический анализ показывает, что доминирующая в экспертном сообществе позиция – прекращение или хотя бы приостановка радикальных институциональных изменений.



А.С. Горшков, А.А. Васецкий
(Санкт-Петербург)

ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ

В основу организации системы власти в городах федерального значения заложены два конкурирующих принципа: принцип не вхождения органов местного самоуправления в систему органов государственной власти и принцип единства городского хозяйства. В связи с этим региональное законодательство выступает инструментом установления разумного компромисса данных принципов на основе нивелирования негативных проявлений их конкурирующего воздействия на организацию управления в городах федерального значения.

Главенствующую силу на территории Санкт-Петербурга имеет Устав Санкт-Петербурга¹ – законодательный акт, принятый 28 февраля 1998 г., ряд его норм посвящен регулированию вопросов построения системы местного самоуправления в Санкт-Петербурге.

Так, ст. 9 Устава определяет основы местного самоуправления в Санкт-Петербурге и фактически отражает нормы Конституции Российской Федерации и Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Ряд других статей Устава Санкт-Петербурга также освещает вопросы развития местного самоуправления. Например, ст. 33 относит представительные органы местного самоуправления к субъектам законодательной инициативы, ст. 43 Устава наделяет Правительство Санкт-Петербурга правом предлагать органу местного самоуправления в Санкт-Петербурге, выборному или иному должностному лицу местного самоуправления привести в соответствие с законодательством Российской Федерации изданные ими правовые акты в случае их противоречия Конституции Российской Федерации, федеральным законам и иным нормативным правовым актам Российской Федерации, настоящему Уставу, законам Санкт-Петербурга и иным нормативным правовым актам Санкт-Петербурга, а также закрепляет право на обращение в суд.

В Устав Санкт-Петербурга 6 июля 2005 г. были внесены существенные изменения, вытекающие из необходимости приведения положений Основного закона Санкт-Петербурга в соответствие с федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации

¹ Устав Санкт-Петербурга от 28 февраля 1998 г. // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга (специальный выпуск). 1998. 23 янв.

местного самоуправления в Российской Федерации». Так, ст. 59 Устава Санкт-Петербурга закрепляет положение о том, что местное самоуправление осуществляется в границах внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга, исходя из интересов населения соответствующих внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга. При этом внутригородским муниципальным образованием Санкт-Петербурга является часть территории Санкт-Петербурга, в границах которой местное самоуправление в Санкт-Петербурге осуществляется населением внутригородского муниципального образования непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления.

Право законодательной инициативы является неотъемлемым атрибутом демократического властного института, что и обусловило предоставление такого права органам местного самоуправления (ст. 33 Устава Санкт-Петербурга). Наличие права законодательной инициативы является очень важным инструментом для выражения органами местного самоуправления их мнения в органах государственной власти, а также их участия в законотворческом процессе.

Процесс развития местного самоуправления в городе федерального значения интересен тем, что в Санкт-Петербурге еще до формирования органов местного самоуправления по решению суда предпринимались попытки обеспечить реализацию Федерального закона № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». В этих целях 15 ноября 1995 г. был принят закон Санкт-Петербурга № 137-20 «О некоторых вопросах реализации федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹.

Этот законодательный акт вступил в силу еще до принятия закона «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге» и предусматривал регулирование отдельных организационных вопросов, связанных с построением системы местного самоуправления в Санкт-Петербурге.

Так, назначение выборов возлагалось в соответствии со ст. 1 этого закона на Законодательное Собрание Санкт-Петербурга, им же определялся численный состав депутатского корпуса. Однако практическое применение получили только три статьи данного закона Санкт-Петербурга, касающиеся регулирования порядка проведения местного референдума, которые в дальнейшем нашли отра-

¹ Закон Санкт-Петербурга «О некоторых вопросах реализации Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 15 ноября 1995 г. № 137-20 // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 1996. № 1.

жение в законе Санкт-Петербурга № 80-36 «О местном референдуме в Санкт-Петербурге» от 19 июня 1996 г.¹

Основы территориальной организации местного самоуправления в настоящее время закреплены законом Санкт-Петербурга № 411-68 «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» от 30 июня 2005 г.² (далее – закон Санкт-Петербурга № 411-68 «О территориальном устройстве в Санкт-Петербурге»). Выстраивание системы муниципального управления по территориальному признаку имеет в нашем городе определенную историю. Так, при формировании муниципальной ветви власти территориальные принципы ее построения были установлены законом Санкт-Петербурга «О внесении изменений в законы Санкт-Петербурга «Об административно-территориальном устройстве Санкт-Петербурга» и «О структуре администрации Санкт-Петербурга» от 18 июня 1997 г. № 112-36³.

В результате принятия данного законодательного акта сформировалась первоначальная редакция закона «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга». Его нормы установили разделение территории на 111 территориальных единиц (8 городов, 21 поселок, 82 муниципальных округа), являющихся муниципальными образованиями. Именно они и были призваны стать субъектами, в границах которых организуется местное самоуправление в Санкт-Петербурге. В 1999 г. распределение муниципальных образований по вышеприведенным категориям несколько изменилось (9 городов, 21 поселок, 81 муниципальный округ), муниципальному образованию – муниципальному округу № 43 – законом Санкт-Петербурга «О внесении изменений в закон Санкт-Петербурга «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» от 18 февраля 1999 г. № 36-7⁴ был присвоен статус города и наименование Красное село.

Формирование муниципальных образований на этапе становления системы местного самоуправления происходило по принципу дробления территорий административных районов, являющихся, по сути, территориальными единицами государственного управления.

¹ Закон Санкт-Петербурга «О местном референдуме в Санкт-Петербурге» от 19 июня 1996 г. № 80-36 // Смена. 1996. 24 сент. № 213, Кодекс-INFO. 1997. 21 октября. № 42.

² Закон Санкт-Петербурга «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» от 30 июня 2005 г. № 411-68 // Новое в законодательстве Санкт-Петербурга. Приложение к Вестнику Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2005. 04 августа. № 22.

³ Закон Санкт-Петербурга «О внесении изменений в законы Санкт-Петербурга «Об административно-территориальном устройстве Санкт-Петербурга» и «О структуре администрации Санкт-Петербурга» от 18 июня 1997 г. № 112-36 // Санкт-Петербургские ведомости. 1997. 25 июня. № 116.

⁴ Закон Санкт-Петербурга «О внесении изменений в Закон Санкт-Петербурга «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» от 18 февраля 1999 г. № 36-7 // Смена. 1999. 20 марта. № 69.

До августа 2001 г. в Санкт-Петербурге было 20 административных районов. В августе того же года, ввиду слияния Пушкинского и Павловского административных районов, их число сократилось до девятнадцати. В декабре 2003 г. реорганизованы администрации Ломоносовского и Петродворцового районов Санкт-Петербурга, в результате чего территориальной единицей государственного управления стал Петродворцовый район Санкт-Петербурга, а общее число районов Санкт-Петербурга, соответственно, сократилось до восемнадцати.

Еще одним законодательным актом, имеющим непосредственное отношение к вопросу территориального построения системы местного самоуправления в Санкт-Петербурге, продолжительное время являлся закон Санкт-Петербурга № 228-74 «Об учете мнения граждан при установлении и изменении границ муниципальных образований», принятый 17 декабря 1997 г.¹ (далее – Закон Санкт-Петербурга № 228-74).

Как известно, Европейская Хартия местного самоуправления в статье 5 закрепляет защиту границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправления, устанавливая, что изменение границ их территорий, допускается только с учетом мнения населения соответствующих территорий, в том числе путем проведения референдума там, где это допускается законом.

Аналогичные нормы нашли свое отражение в Конституции Российской Федерации и в федеральном законе № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Так, федеральный закон № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусматривал, что установление порядка учета мнения населения осуществляется законами субъектов Российской Федерации.

Именно для обеспечения этой гарантии осуществления местного самоуправления и был принят закон Санкт-Петербурга № 228-74. Формой учета мнения граждан по данному законодательному акту являлся представительный опрос, проводимый на основании постановления Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. Причем, инициаторами его организации имели право выступать Законодательное Собрание Санкт-Петербурга, Администрация Санкт-Петербурга, а также муниципальные советы муниципальных образований Санкт-Петербурга. Кроме того, данным Законом Санкт-Петербурга (№ 228-74)

¹ Закон Санкт-Петербурга «Об учете мнения граждан при установлении и изменении границ муниципальных образований» от 17 декабря 1997 г. № 228-74 // Смена. 1998. 13 января. № 5.

предусматривалась квота минимально необходимого количества опрошенных в зависимости от численности населения соответствующих муниципальных образований. Так, при численности населения муниципального образования менее 1 тыс. чел. опрос должен был охватить не менее 50 % населения, а при численности населения от 1 до 5 тыс. чел. – не менее 25 % населения.

Организация проведения опроса возлагалась на Администрацию Санкт-Петербурга, а сам опрос должны были осуществлять специализированные социологические службы. При этом результаты представительного опроса в рамках законодательных установлений имели рекомендательный характер.

Правоприменительная практика выявила существенные сложности в реализации положений указанного закона Санкт-Петербурга № 228-74. Стоит отметить, что сразу после формирования муниципальных советов в городе в 1997–1998 гг. проявилось активное желание органов местного самоуправления в порядке законодательной инициативы изменить границы муниципальных образований. Однако, несмотря на наличие необходимых законодательных актов, в частности – закона Санкт-Петербурга № 228-74, фактически предусмотренный им полный цикл действий так и не был завершен. Кроме того, как это сейчас очевидно с позиции прошедших лет, такие изменения не были обусловлены насущной потребностью.

С принятием закона Санкт-Петербурга № 411-68 «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» Закон Санкт-Петербурга № 228-74 был признан утратившим силу. Однако его положения по-прежнему представляют интерес с точки зрения определения оптимальной формы учета мнения населения в аспекте территориальной организации местного самоуправления, определить которую в Санкт-Петербурге еще предстоит.

Остановимся также еще на одном законодательном акте, а именно на законе Санкт-Петербурга № 300-44 «О порядке преобразования, объединения или упразднения муниципальных образований», имевшем на определенном этапе немаловажное значение для реализации возможности оптимизации территориальной модели организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге¹. Положения этого закона, принятого 11 апреля 2001 г., так и не были реализованы на практике, но при этом на протяжении трехлетнего периода

¹ Закон Санкт-Петербурга «О порядке преобразования, объединения или упразднения муниципальных образований» от 11 апреля 2001 г. № 300-44 // Новое в законодательстве Санкт-Петербурга. Приложение к Вестнику Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2001. 04 мая. № 10.

данный Закон обеспечивал комплексность в регулировании организации местного самоуправления в городе федерального значения.

Его положения предусматривали возможные видоизменения территорий муниципальных образований в трех установленных им формах: посредством преобразования, объединения или упразднения. Именно последняя из указанных форм стала камнем преткновения и предметом многочисленных споров. Под упразднением муниципального образования понималась процедура, возникающая в связи с отказом населения соответствующей территории от осуществления своих прав на местное самоуправление. В качестве аргументации недопустимости закрепления такого положения в региональном законодательном акте могут быть приведены положения Постановления Конституционного суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции закона Курской области от 22 марта 1999 г. № 15-п «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» от 30 ноября 2000 г.¹, четко устанавливающие отсутствие возможности закрепить отказ от местного самоуправления посредством проведения любого изменения территориальных основ местного самоуправления. При этом в Постановлении Конституционного суда Российской Федерации указывается, что возможность полного упразднения местного самоуправления на определенной территории противоречит предписаниям Конституции Российской Федерации и федеральных законов об осуществлении местного самоуправления на всей территории Российской Федерации как необходимого элемента конституционного механизма народовластия и нарушает волю многонационального народа Российской Федерации, закрепленную в Конституции Российской Федерации. Особое внимание в вышеназванном Постановлении уделяется возникновению права граждан на осуществление местного самоуправления, источником которого является Конституция Российской Федерации и закон, а не волеизъявление населения муниципального образования.

Подобный подход, на наш взгляд, вполне обусловлен фактом одобрения народом Конституции Российской Федерации, т. е. однажды уже выраженным волеизъявлением по вопросу согласия с положениями Конституции Российской Федерации, а, следовательно, –

¹ Постановление Конституционного суда Российской Федерации «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного Закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной Закон) Курской области» от 30 ноября 2000 г. № 15-п // Российская газета. 2000. 19 декабря. № 239, Собрание законодательства Российской Федерации. 2000.11 декабря. № 50.

с введением на территории Российской Федерации предусмотренных ею институтов.

Поскольку данный законодательный акт ныне утратил силу, не будем подробно освещать все стадии соответствующих процедур, а только изложим их основные принципы, а также объединяющие их ключевые элементы, которые играют немаловажную роль для дальнейшего отслеживания вопросов развития законодательства и перспектив его совершенствования в сфере участия населения в принятии решений по вопросам территориальной организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге.

Так, законом Санкт-Петербурга № 300-44 «О порядке преобразования, объединения или упразднения муниципальных образований» было установлено, что проведение процедур преобразования, объединения и упразднения муниципальных образований базируется на следующих принципах:

- обеспечение гарантий прав граждан на участие в местном самоуправлении;
- учет исторических и иных местных традиций;
- сохранение целостности территории Санкт-Петербурга и управляемости Санкт-Петербурга;
- соблюдение интересов муниципальных образований и интересов Санкт-Петербурга как субъекта Российской Федерации;
- гласность при решении вопросов преобразования, объединения или упразднения муниципальных образований;
- равенство статусов муниципальных образований;
- наличие экономических и социальных условий для решения вопросов местного значения.

Инициаторами осуществления всех вышеназванных процедур выступали одни и те же субъекты: население муниципального образования, органы местного самоуправления, органы государственной власти Санкт-Петербурга. Разница заключалась лишь в механизме реализации такой инициативы. Основным инструментом для проведения преобразовательных процессов закон Санкт-Петербурга № 300-44 «О порядке преобразования, объединения или упразднения муниципальных образований» определяет местный референдум. На регулирование этой формы прямого волеизъявления граждан мы остановимся при рассмотрении вопросов непосредственного участия граждан в управлении на местном уровне.

На основании представления Генеральной прокуратуры Российской Федерации и последующего обращения в Санкт-Петербургский городской суд решением Санкт-Петербургского городского суда от 15 мая 2003 г. по делу № 3-5/2003 некоторые нормы данно-

го законодательного акта были признаны недействующими со дня вступления в законную силу решения суда, а с 16 февраля 2004 г. акт в целом прекратил действовать в соответствии с законом Санкт-Петербурга № 15-4 «О признании утратившими силу законов Санкт-Петербурга, регулирующих вопросы преобразования, объединения или упразднения муниципальных образований» от 14 января 2004 г.¹

Необходимо упомянуть еще один законодательный акт, который также был связан с регламентацией территориального построения системы местного самоуправления, однако имел скорее прикладной, чем фундаментальный характер. Таким актом явился закон Санкт-Петербурга «О наименованиях муниципальных образований Санкт-Петербурга» № 158-24 от 17 июня 1998 г.² На момент признания этого Закона утратившим силу в 2004 г. он включал в себя наименования 50 муниципальных образований Санкт-Петербурга, присвоенные им, исходя из особенностей территориального расположения, сложившихся и устоявшихся названий мест компактного проживания граждан.

Принятие федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» потребовало активизации работы по формированию адекватной законодательной основы для закрепления территориальной организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге, правовых рамок для перспективной оптимизации управления на местном уровне посредством эффективной организации по территориальному признаку. И каждый из приведенных выше законодательных актов сыграл заметную позитивную роль в формировании существующей на данный момент правовой базы Санкт-Петербурга, определяющей территориальные принципы организации публичной власти в городе федерального значения.

Несмотря на весьма конкретную формулировку федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в части установления понятия «внутригородская территория города федерального значения», и, как следствие, беспочвенность иных трактовок, вопрос территориальной организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге на некоторый период времени (осенью 2003 г. – зимой 2004 г.) стал

¹ Закон Санкт-Петербурга «О признании утратившими силу законов Санкт-Петербурга, регулирующих вопросы преобразования, объединения или упразднения муниципальных образований» от 14 января 2004 г. № 15-4 // Новое в законодательстве Санкт-Петербурга. Приложение к Вестнику Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 2004. 05 февраля. № 3.

² Закон Санкт-Петербурга «О наименованиях муниципальных образований Санкт-Петербурга» от 16 июня 1998 г. № 158-24 // Смена. 1998. 24 июля. № 163-164.

предметом жарких споров. Окончательную точку в дискуссиях на эту тему поставил закон Санкт-Петербурга № 411-68 «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга», вступивший в силу с 6 августа 2005 г. В нем последовательно сохраняется территориальная модель местного самоуправления, но при этом описание границ муниципальных образований в значительной степени конкретизируется. Главная идея этого закона состоит в детальном определении территорий, на которых осуществляется управление в Санкт-Петербурге.

Теперь на территории города законодательно закреплено существование 111 внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга, в границах которых осуществляется местное самоуправление, и 18 районов, в границах которых организовано государственное управление. Эти территории, несмотря на конституционно установленную автономность органов государственной власти и органов местного самоуправления, представляют собой четко выстроенную по территориальному признаку систему управления городом в целом.

Муниципальные образования Санкт-Петербурга дифференцированы на три категории:

- 1) муниципальные округа;
- 2) города;
- 3) поселки.

Подобный подход продиктован, в первую очередь, объективными отличиями, существующими между муниципальными образованиями, (по территориальному признаку, инфраструктуре, численности населения и многим другим показателям), а также необходимостью учесть особенности состава и специфики потребностей населения той или иной территории при решении важнейших вопросов организации местного самоуправления, к примеру, определении перечня вопросов местного значения.

В целях обеспечения эффективности осуществления государственной власти и местного самоуправления в Санкт-Петербурге, а также эффективности взаимодействия органов государственной власти Санкт-Петербурга и органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге границы муниципальных образований в соответствии с законом № 411-68 «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» идентичны границам районов Санкт-Петербурга. При этом на территориях районов Санкт-Петербурга расположено от одного (Кронштадтский район) до одиннадцати (Курортный район) муниципальных образований.

Установлено также, что территория муниципального образования должна полностью входить в состав территории конкретного

района города, а конкретное муниципальное образование не может располагаться на территории нескольких районов Санкт-Петербурга.

Для всех 18 районов Санкт-Петербурга законодательно определены наименования, в то время как только 52 из 81 муниципальному округу обладают собственными наименованиями. Присвоение наименований внутригородским муниципальным образованиям Санкт-Петербурга в соответствии со ст. 27 закона № 411-68 «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» осуществляется на основании правовых актов представительных органов муниципальных образований, поэтому доминирующую роль в решении этого вопроса законодательство отводит муниципальному совету внутригородского муниципального образования Санкт-Петербурга.

В законе № 411-68 «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» решены также и процедурные вопросы, связанные с изменением границ районов и муниципальных образований Санкт-Петербурга. В развитие норм федерального законодательства в ст. 26 закона № 411-68 «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» установлено, что изменение границ муниципальных образований осуществляется путем внесения изменений в настоящий Закон Санкт-Петербурга с учетом мнения населения соответствующих муниципальных образований. Формы учета мнения населения муниципальных образований устанавливаются законом Санкт-Петербурга в соответствии с федеральным законом.

Изменение границ или преобразование муниципальных образований осуществляется в порядке, установленном федеральным законом, законом Санкт-Петербурга. К проекту закона Санкт-Петербурга, предусматривающего изменение границ муниципальных образований или преобразование муниципальных образований, должны прилагаться обоснование изменения границ муниципальных образований, описание предполагаемого изменения границ муниципальных образований с приложением схемы указанных изменений, координаты поворотных точек изменяемых границ муниципальных образований, а также документы, подтверждающие учет мнения населения при изменении границ муниципальных образований или при преобразовании муниципальных образований. Стоит обратить внимание, что закон № 411-68 «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга» непосредственно формы учета мнения населения муниципальных образований не определяет, что обуславливает необходимость подготовки и принятия соответствующего законодательного акта регионального уровня.

Усилению взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления Санкт-Петербурга способствуют законодательные установления по учету мнения представительных органов муниципальных образований при изменении или преобразовании районов Санкт-Петербурга. Этот механизм позволит органам местного самоуправления в будущем оказывать определенное влияние на принятие решений по вопросам территориальной организации государственного управления.

Фактически закрепленная в 1997 г. территориальная организация местного самоуправления в Санкт-Петербурге не претерпевала и не претерпевает каких-либо существенных изменений в свете муниципальной реформы. На сегодняшний день в вопросе территориальной организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге существует полная определенность как для органов государственной власти Санкт-Петербурга, так и для органов местного самоуправления, что является немаловажным фактором для дальнейшего перспективного планирования и прогнозирования развития территорий. Однако данная определенность не исключает возможности рассмотрения вопросов оптимизации территориальной организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге. Важность концептуальной проработки этого вопроса связана также и с непосредственной зависимостью, существующей между избранной территориальной моделью и финансовой автономией органов местного самоуправления, осуществляющих деятельность на территориях соответствующих муниципальных образований. Несомненно, проработка изменений в схеме территориального построения местного самоуправления не должна быть революционной, а должна происходить поэтапно, сопровождаться адекватными мерами государственной поддержки, а, главное, – постоянным информированием населения о происходящих процессах, их значении и роли.

Представляется, что обеспечение рационального построения системы местного самоуправления должно строиться на базе решения следующих основных задач:

- 1) Оценка территорий (как традиционно сложившихся мест проживания) с учетом имевшегося ранее деления территории на административные районы (до 1994 г. существовало более мелкое дробление).

На территории Санкт-Петербурга располагалось 27 административных районов, некоторые из них были объединены, например, на территории нынешнего Центрального административного района ранее существовало три – Куйбышевский, Дзержинский и Смольнинский), а также мест массовой застройки («спальные» микрорай-

оны) и т. д. Хорошей исходной базой для проведения аналитической работы по вопросу поиска наиболее приемлемой и отвечающей особенностям, существующим в Санкт-Петербурге, модели представляется рассмотрение установленных постановлением Правительства Санкт-Петербурга № 117 «О Реестре названий объектов городской среды» от 06 февраля 2006 г.¹ перечней исторических районов и исторически сложившихся частей города, а также населенных пунктов, утративших свой статус после 1972 г., но фактически существующих. Однако работа по оценке территорий с точки зрения выбора наиболее приемлемого варианта для организации местного самоуправления должна носить комплексный характер. Помимо районов, воспринимающихся как привычные места компактного проживания населения, необходимо учитывать и возможности соответствующих территорий по формированию доходной и расходной частей местных бюджетов муниципальных образований, социальный и экономический потенциал развития территории и т. д.

2) Установление действенной системы учета мнения населения, то есть такой системы, которая предусматривала бы проведение процедур, соразмерных с точки зрения отражения мнения населения муниципальных образований и временных и финансовых затрат, конкретизацию обязанностей субъектов инициативы проведения преобразовательных процедур, а также содержала бы алгоритм решения возможных спорных ситуаций.

3) Проведение процедуры преобразования муниципальных образований.

4) Внесение изменений в закон № 411-68 «О территориальном устройстве Санкт-Петербурга», а также в уставы муниципальных образований, либо обеспечение принятия новых уставов муниципальных образований, либо признание утратившими силу соответствующих уставов муниципальных образований.

Территориальная организация местного самоуправления в Санкт-Петербурге является одним из самых стабильных параметров института местного самоуправления, ее пересмотр федеральным законодательством не предусмотрен и в ходе проведения муниципальной реформы, а, следовательно, работа над оптимизацией территориального построения не предполагает форсированных темпов ее осуществления.

Однако отметим, что законодательная база, определяющая территориальную конструкцию местного самоуправления в Санкт-

¹ Постановление Правительства Санкт-Петербурга «О Реестре названий объектов городской среды» от 06 февраля 2006 г. № 117 // Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. 2006. 26 фев. № 7.

Санкт-Петербурге и предоставляющая возможность для дальнейшего совершенствования этой конструкции, в настоящее время сформирована не в полном объеме, что предполагает необходимость концентрации усилий регионального законодательства по устранению имеющихся правовых пробелов.

Предметы ведения муниципальных образований в связи с содержанием п. 3 ст. 6 федерального закона № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» были установлены законом Санкт-Петербурга № 111-35 «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге» от 18 июня 1997 г.¹ (далее – закон Санкт-Петербурга «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге» № 111-35). При этом предусмотренный этим законом перечень последовательно расширялся до принятия закона Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» от 18 мая 2005 г. № 237-30² (далее – закон Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» № 237-30): с 24 вопросов для всех муниципальных образований в 1997 г. до 27 – для муниципальных округов и 37 – для городов и поселков в 2005 г.

В целом закон № 111-35 «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге» продолжительное время (вплоть до 1 января 2006 г.) являлся базовым актом, комплексно регламентирующим все основные элементы развития системы местного самоуправления в Санкт-Петербурге.

Безусловно, за прошедшие годы удалось приобрести определенный опыт в реализации органами местного самоуправления своих полномочий, была, и небезуспешно, предпринята попытка нормативного регулирования предоставляемых органами местного самоуправления муниципальных услуг.

Закон № 237-30 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге», подписанный губернатором Санкт-Петербурга 7 июня 2005 г., позволяет решить многие проблемы, которые были связаны с нечеткостью формулировок вопросов местного значения в прежней редакции этого законодательного акта. Произошло и определенное расширение перечня вопросов местного значения за счет:

– предельной детализации задач органов местного самоуправления в определенных сферах, например, в сфере защиты населе-

¹ Закон Санкт-Петербурга «О местном самоуправлении в Санкт-Петербурге» от 18 июня 1997 г. № 111-35 // Смена. 1997. 02 июля. № 142.

² Закон Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» от 18 мая 2005 г. № 237-30 // Санкт-Петербургские ведомости. 2005. 16 июня. № 107.

ния и территорий от чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера;

– установления новых вопросов местного значения, которые ранее не рассматривались органами местного самоуправления в Санкт-Петербурге;

– вынужденного отнесения к вопросам местного значения, по сути, полномочий органов местного самоуправления по их решению. О причинах этого шага речь пойдет ниже.

Сегодня перечень вопросов местного значения для муниципальных образований муниципального округов состоит из 43 позиций, для поселков – из 46, а для городов – из 49. Качественный состав вопросов местного значения позволяет органам местного самоуправления внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга активно осуществлять работу по решению проблем жизнеобеспечения населения муниципальных образований, создавать целостный механизм регулирования социально-экономического развития территорий в системе местного самоуправления. Основной акцент среди вопросов местного значения сделан на деятельности по благоустройству и озеленению территорий дворов, проведение работ по военно-патриотическому воспитанию граждан, организации и проведению досуговых мероприятий для детей и подростков и др. Несмотря на попытку максимальной детализации вопросов местного значения в законодательстве Санкт-Петербурга, говорить об абсолютном разграничении полномочий между органами государственной власти Санкт-Петербурга и органами местного самоуправления пока преждевременно.

Если принимать во внимание полный набор вопросов местного значения в соответствии с законом № 237-30 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге», можно говорить о том, что деятельность органов местного самоуправления осуществляется посредством регулирования широкого спектра общественных отношений и затрагивает многие области участия властных органов в обеспечении жизнедеятельности населения. Этот факт свидетельствует о неминуемом возникновении сфер, в которых интересы и обязанности органов государственной и муниципальной ветвей власти будут пересекаться. Очевидно, что одной из причин возникновения проблем, связанных с необходимостью разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления является идентичность задач, решаемых ими. Практически деятельность органов государственной власти и местного самоуправления направлена на достижение единой главной цели – улучшение качества жизни граждан и обеспечение их прав, наряду

с контролем исполнения их обязанностей. Различаются только масштабы деятельности указанных органов.

То обстоятельство, что в Санкт-Петербурге установлен особый перечень вопросов местного значения, с одной стороны, существенно упрощает их рассмотрение (установленный перечень вопросов местного значения муниципальных образований позволяет максимально точно определить направления деятельности, регламентация которых проводится органами местного самоуправления). С другой стороны, установление данного перечня усложняет задачу, поскольку, как уже было отмечено, регулирование отдельных вопросов, решаемых органами местного самоуправления, осуществляется специальными законами, которые четко определяют тот объем полномочий, который органами местного самоуправления исполняется.

Городу федерального значения законом субъекта Российской Федерации предоставлено право свободно определять вопросы местного значения, но при этом он не имеет возможности установить соответствующие им полномочия, а предусмотренные федеральным законодательством полномочия по направлениям деятельности могут не подпадать под определение вопроса местного значения, установленное Законом Санкт-Петербурга. Кроме того, необходимо также оценивать эти вопросы местного значения с позиции целесообразности, а точнее – с учетом следующего:

- каким образом передача данного вопроса местного значения повлияет на обеспечение сохранения единства городского хозяйства;
- какова будет эффективность реализации этого вопроса местного значения на местном уровне.

Возвращаясь к теме определения полномочий органов местного самоуправления, стоит отметить, что из-за отсутствия в федеральном законе № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» права субъекта Российской Федерации – города федерального значения определять полномочия органов местного самоуправления, как общие, так и по решению вопросов местного значения. Региональное законодательство было вынуждено включить полномочия органов местного самоуправления в перечень вопросов местного значения, в противном случае их реализация на муниципальном уровне, с правовой точки зрения, могла быть поставлена под сомнение.

В результате в статье 10 закона № 237-30 «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» в перечне вопросов местного значения оказались такие вопросы, к примеру, как создание муниципальных предприятий и учреждений, финансирование муниципальных учреждений, формирование и размещение муници-

пального заказа; установление тарифов на услуги, предоставляемые муниципальными предприятиями и учреждениями, если иное не предусмотрено федеральными законами.

Этими примерами, естественно, не исчерпывается весь перечень тех проблем, по которым стоит продолжить совершенствование законодательной базы федерального и регионального уровней в части разграничения полномочий. Такая настоятельная необходимость существует по многим вопросам местного значения муниципальных образований, о чем свидетельствует периодическое принятие на федеральном уровне соответствующих законодательных актов.

Законом № 478-91 «О внесении изменений и дополнении в закон Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» от 26 сентября 2007 г., вступившим в силу с 1 января 2008 г., перечень вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга был разделен на две группы: в первой группе – 29 вопросов местного значения, реализация которых обеспечивается всеми внутригородскими муниципальными образованиями Санкт-Петербурга; во второй группе – 14 вопросов местного значения, решение которых осуществляется 109 из 111 внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга. Исключение составляют муниципальные округа Парнас и Сосновское.

В последней группе находятся ресурсоемкие вопросы местного значения. Такие, например, как:

- разработка и реализация муниципальных социальных программ за счет средств местных бюджетов;
- проведение работ по военно-патриотическому воспитанию граждан Российской Федерации на территории муниципального образования;
- текущий ремонт и озеленение придомовых территорий и территорий дворов, включая проезды и въезды, пешеходные дорожки;
- проведение мер по уширению территорий дворов в целях организации дополнительных парковочных мест; установка, содержание и ремонт ограждений газонов;
- установка и содержание малых архитектурных форм, уличной мебели и хозяйственно-бытового оборудования;
- создание зон отдыха, в том числе обустройство и содержание детских площадок;
- выполнение оформления к праздничным мероприятиям на территории муниципального образования;
- обустройство и содержание спортивных площадок; оборудование контейнерных площадок на территориях дворов;

– ликвидация несанкционированных свалок бытовых отходов и мусора;

– уборка территорий, водных акваторий, тупиков и проездов, не включенных в адресные программы, утвержденные исполнительными органами государственной власти Санкт-Петербурга.

С составом перечня вопросов местного значения муниципальных образований Санкт-Петербурга неразрывно связана и проблема наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в соответствии с федеральным законом № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и с законом Санкт-Петербурга № 237-30. «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» Такая практика внедряется в Санкт-Петербурге с 1 января 2008 г.

Так, в соответствии со ст. 10 закона Санкт-Петербурга «Об организации местного самоуправления в Санкт-Петербурге» опека и попечительство входили в перечень вопросов местного значения внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга. Принятое на федеральном уровне решение о передаче с 2008 г. опеки и попечительства исполнительным органам государственной власти не означает обязательной фактической передачи соответствующих полномочий.

В представленных Министерством регионального развития Российской Федерации разъяснениях указывалось, что ключевой причиной принятия этого решения стал дефицит местных бюджетов, не позволяющий органам опеки и попечительства муниципальных образований, вновь сформированных на территории России в результате проведенной реформы, в полной мере осуществлять свои полномочия. Но такое положение дел не характерно для Санкт-Петербурга. Поэтому в Санкт-Петербурге было принято решение о целесообразности применения механизма наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями в сфере опеки и попечительства. При этом достигнута цель сохранения удобной для горожан системы выполнения функций по опеке и попечительству, обеспеченной профессионально подготовленными кадрами. Безусловным преимуществом избранного подхода стало введение единых квалификационных требований к подбору специалистов, работающих в сфере опеки и попечительства.

Специфика организации местного самоуправления в субъектах Российской Федерации – городах федерального значения проявилась также в определении финансовых основ функционирования системы местного самоуправления в Санкт-Петербурге, отличных от большинства других регионов России.

В соответствии с п. 3 ст. 6 федерального закона № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» источники доходов местных бюджетов определялись законами Санкт-Петербурга, а именно законами о бюджете.

Так, в законе № 260-58 «О бюджете Санкт-Петербурга на 1999 год» от 4 декабря 1998 г.¹ было определено восемь источников доходов муниципальных образований по их основным предметам ведения. В 2000 г. установлены пять налоговых источников доходов местных бюджетов:

- налог на имущество физических лиц;
- единый налог на совокупный доход для физических лиц, осуществляющих предпринимательскую деятельность без образования юридического лица;
- налог с имущества, переходящего в порядке наследования или дарения;
- налог с продаж, в части сумм, подлежащих зачислению в местные бюджеты, по ставке 0,4 %. Заметим, что наряду с земельным налогом этот налог стал в тот период главным доходным источником для каждого муниципального образования;
- земельный налог.

В целом эти источники обеспечивали до 70–80 % доходов бюджета. Причем, ставка по налогу с продаж в 1999 г. составляла 0,15 % и была увеличена до 0,4 % в бюджете 2000 г. Кроме того, перечислению в бюджеты муниципальных образований подлежали 13 неналоговых доходов и 4 группы безвозмездных перечислений.

В 2002 г. для сокращения количества дотационных муниципальных образований (расходы местных бюджетов которых превышают их доходы) было применено еще одно нововведение, заключающееся в закреплении в приложении 9 к закону № 818-109 Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 2002 год» от 21 ноября 2001 г.² дифференцированных ставок по налогу с продаж. Ставки налогов варьировались от 0,4 % (для муниципальных образований, расположенных на территории Адмиралтейского, Василеостровского, Выборгского, Калининского, Кировского, Красногвардейского, Курортного, Московского, Невского, Петроградского, Приморского, Пушкинского, Фрунзенского и Центрального районов Санкт-Петербурга) до 4,5 % (для муниципальных образований, рас-

¹ Закон Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 1999 год» от 04 декабря 1998 г. № 260-58 // Новое в законодательстве Санкт-Петербурга (приложение к «Вестнику Законодательного Собрания Санкт-Петербурга»). 1998. 28 декабря. № 17.

² Закон Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 2002 год» от 11 ноября 2001 г. № 818-109 // Новое в законодательстве Санкт-Петербурга. Приложение к Вестнику Законодательного Собрания Санкт-Петербурга, Специальный выпуск. 2001. 26 декабря.

положенных на территории Павловского и Кронштадтского районов). Кроме того, источниками доходов местных бюджетов муниципальных образований Санкт-Петербурга стали налог на рекламу и единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения, учета и отчетности для юридических лиц по ставке 0,3 %. Заметим, что ранее налог на рекламу, наряду с государственной пошлиной, являлся источником формирования централизованных средств финансирования отдельных предметов ведения муниципальных образований.

В 2004 г. в соответствии с законом № 676-101 «О бюджете Санкт-Петербурга на 2004 г.» от 19 ноября 2003 г.¹ в число налоговых источников местных бюджетов вошли единый налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения (дифференцированные нормативы от 20 до 80 %), и единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности (по нормативу 10 % от сумм, подлежащих зачислению в бюджет Санкт-Петербурга). Указанные налоги составляли основу наполнения местных бюджетов муниципальных образований Санкт-Петербурга и в 2005 г.

Бюджетным кодексом Российской Федерации² в развитие норм федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» органам государственной власти субъектов Российской Федерации – городов федерального значения были предоставлены специальные полномочия.

Так, в ст. 8 данного законодательного акта установлено, что органы государственной власти субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, кроме общих для всех регионов бюджетных полномочий, в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и другими федеральными законами осуществляют следующие бюджетные полномочия:

- определение источников доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Установленные Бюджетным кодексом Российской Федерации источники доходов местных бюджетов, не отнесенные законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга к источникам доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований, за-

¹ Закон Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 2004 год» от 19 ноября 2003 г. № 676-101 // Новое в законодательстве Санкт-Петербурга. Приложение к Вестнику Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. Специальный выпуск. 2003. 17 декабря.

² Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 г. // Российская газета. 1998. 12 августа. № 153-154.

числяются в бюджеты субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;

- установление нормативов отчислений в бюджеты внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга от федеральных, региональных и (или) местных налогов и сборов, налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга в соответствии с настоящим Кодексом и законодательством о налогах и сборах;

- определение объема и порядка предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам внутригородских муниципальных образований, в том числе определение порядка образования в составе бюджетов субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга региональных фондов финансовой поддержки муниципальных образований и порядка распределения средств указанных фондов;

- определение перечня и порядка исполнения расходных обязательств внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, вытекающих из полномочий по вопросам местного значения, определенных законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга;

- определение порядка ведения реестра расходных обязательств внутригородских муниципальных образований городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга.

Практически по всем из указанных полномочий в Санкт-Петербурге приняты соответствующие правовые акты. Такие полномочия в развернутом виде и в рамках разграничения компетенции между Законодательным Собранием Санкт-Петербурга и Правительством Санкт-Петербурга представлены в законе № 371-77 «О бюджетном процессе в Санкт-Петербурге» от 04 июля 2007 г.¹

На переходном этапе ряд ключевых вопросов в соответствии со ст. 8 Бюджетного кодекса Российской Федерации и статьей 79 федерального закона № 131-ФЗ был закреплен законом № 604-84 «О бюджете Санкт-Петербурга на 2006 год» от 16 ноября 2005 г.², в том числе:

¹ Закон Санкт-Петербурга. «О бюджетном процессе в Санкт-Петербурге» от 04 июля 2007 г. № 371-77 // Санкт-Петербургские ведомости. 2007. 30 июля. № 138.

² Закон Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 2006 год» от 16 ноября 2005 г. № 604-84 // Новое в законодательстве Санкт-Петербурга. Приложение к «Вестнику Законодательного Собрания Санкт-Петербурга». Спецвыпуск. 2005. 09 декабря.

- определены источники доходов бюджетов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга (далее – местные бюджеты) и нормативы отчислений в местные бюджеты в 2006 г.;
- установлены формы и условия предоставления межбюджетных трансфертов местным бюджетам из бюджета Санкт-Петербурга, в том числе:
 - регламентированы вопросы образования фонда финансовой поддержки в составе бюджета Санкт-Петербурга в целях выравнивания уровня расчетной бюджетной обеспеченности внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга;
 - утверждены порядок предоставления и размер дотаций местным бюджетам на поддержку мер по обеспечению сбалансированности местных бюджетов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга;
 - урегулированы вопросы предоставления целевых субвенций из бюджета Санкт-Петербурга и бюджетных кредитов местным бюджетам;
 - утвержден перечень расходных обязательств внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга, вытекающих из полномочий по вопросам местного значения.

Впоследствии некоторые из этих вопросов стали предметами регулирования в рамках отдельных законодательных актов. Так, на решение задачи дальнейшего развития финансово-экономической основы местного самоуправления в Санкт-Петербурге направлены требования закона Санкт-Петербурга № 609-90 «О субвенциях бюджетам внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга, предоставляемых из бюджета Санкт-Петербурга» от 16 ноября 2005 г.¹, закона Санкт-Петербурга № 115-19 «О форме, порядке и условиях предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга из бюджета Санкт-Петербурга» от 22 июня 2006 г.² (далее – Закон Санкт-Петербурга № 115-19), ряда постановлений Правительства Санкт-Петербурга и распоряжений Комитета финансов Санкт-Петербурга, в том числе постановления Правительства Санкт-Петербурга № 1337 «О Порядке исполнения расходных обязательств

¹ Закон Санкт-Петербурга «О субвенциях бюджетам внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга, предоставляемых из бюджета Санкт-Петербурга» от 16 ноября 2005 г. № 606-90 // Новое в законодательстве Санкт-Петербурга. Приложение к «Вестнику Законодательного собрания Санкт-Петербурга». 2005. 13 декабря. № 30.

² Закон Санкт-Петербурга «О форме, порядке и условиях предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга из бюджета Санкт-Петербурга» от 22 июня 2006 г. № 115-19 // Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. 2006. 02 июля. № 16.

внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга» от 01 ноября 2006 г.¹, распоряжения Комитета финансов Санкт-Петербурга № 141-р «О представлении отчета о расходах и численности работников органов местного самоуправления, избирательных комиссий внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга» от 20 сентября 2007 г.².

В целях обеспечения исполнения с 1 января 2008 г. новых требований Бюджетного кодекса Российской Федерации в настоящее время Законодательным Собранием Санкт-Петербурга принята новая редакция закона «О форме, порядке и условиях предоставления межбюджетных трансфертов бюджетам внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга из бюджета Санкт-Петербурга».

До 2007 г. в законах Санкт-Петербурга о бюджете на соответствующий финансовый год, а с 2007 г. – в законе Санкт-Петербурга № 115-19 последовательно предоставляется право органам государственной власти Санкт-Петербурга осуществлять проверку местных бюджетов в случае получения муниципальным образованием финансовой помощи из бюджета Санкт-Петербурга, а также осуществлять контроль за расходованием средств, поступивших из бюджета Санкт-Петербурга, в число указанных органов входит Контрольно-счетная палата Санкт-Петербурга, а также исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга, уполномоченные Правительством Санкт-Петербурга.

Для Контрольно-счетной палаты Санкт-Петербурга это право еще дополнительно закреплено в законе № 57-8 «О Контрольно-счетной палате Санкт-Петербурга» от 26 апреля 1995 г.³.

С момента формирования современного института местного самоуправления в Санкт-Петербурге ежегодно законами о бюджете Санкт-Петербурга на соответствующий финансовый год определялись нормативы минимальной бюджетной обеспеченности. Их перечень постепенно расширялся. К примеру, в приложении 10 к закону Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 2002 год» были введены следующие новации:

¹ Постановление Правительства Санкт-Петербурга «О Порядке исполнения расходных обязательств внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга» от 01 ноября 2006 г. № 1337 // Невское время. 2006. 29 ноября. № 219.

² Распоряжение Комитета финансов Санкт-Петербурга «О представлении отчета о расходах и численности работников органов местного самоуправления, избирательных комиссий внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга» от 20 сентября 2007 г. № 141-р // Вестник Комитета финансов Санкт-Петербурга. 2007. 29 октября. № 5.

³ Закон Санкт-Петербурга «О Контрольно-счетной палате Санкт-Петербурга» от 26 апреля 1995 г. № 57-8 // Вестник Законодательного Собрания Санкт-Петербурга. 1995. № 9.

– предусмотрен норматив минимальной бюджетной обеспеченности на содержание органов местного самоуправления (норматив колеблется от 950 тыс. руб. до 2323 тыс. руб.);

– введен отдельный норматив минимальной бюджетной обеспеченности на организацию и содержание детских и спортивных площадок (расходы на одного жителя – 5,00 руб.);

– увеличен норматив минимальной бюджетной обеспеченности на выплату денежных средств на питание, приобретение одежды, обуви, мягкого инвентаря на детей, находящихся под опекой (попечительством) и детей, воспитывающихся в приемных семьях, который составляет 1700 руб. в месяц;

– определен конкретизированный норматив минимальной бюджетной обеспеченности на проведение летней оздоровительной кампании для детей, находящихся под опекой (попечительством).

Законом № 564-91 «О бюджете Санкт-Петербурга на 2007 г.» от 15 ноября 2006 г.¹ закреплены 2 группы нормативов минимальной бюджетной обеспеченности:

– нормативы минимальной бюджетной обеспеченности на исполнение расходных обязательств муниципальных образований по содержанию и обеспечению деятельности органов местного самоуправления, должностных лиц местного самоуправления;

– нормативы минимальной бюджетной обеспеченности на исполнение расходных обязательств муниципальных образований, связанных с решением вопросов местного значения.

Важное значение для определения перспектив дальнейшего развития финансово-экономической базы местного самоуправления имеют также правовые акты, касающиеся прогнозирования этого развития. К таким актам можно отнести постановление Правительства Санкт-Петербурга № 408 «О перспективном финансовом плане Санкт-Петербурга на 2007–2009 гг.» от 18 апреля 2006 г.² В этом постановлении предусматривается поэтапное увеличение расходов местных бюджетов с 2399,3 млн. руб. в 2007 г. до 2876,8 млн. руб. в 2009 г. Практика показывает, что фактические расходы местных бюджетов уже сейчас превышают проектируемые показатели.

В 2007 г. впервые предложено законодательное закрепление планирования развития финансово-экономической основы местно-

¹ Закон Санкт-Петербурга «О бюджете Санкт-Петербурга на 2007 год» от 15 ноября 2006 г. № 564-91 // Вестник Законодательного собрания Санкт-Петербурга. 2006. 08 декабря. № 22.

² Постановление Правительства Санкт-Петербурга «О перспективном финансовом плане Санкт-Петербурга на 2007 – 2009 годы» от 16 апреля 2006 г. № 408 // Информационный бюллетень Администрации Санкт-Петербурга. 2006. 15 мая. № 17.

го самоуправления в рамках закона «О бюджете Санкт-Петербурга на 2008 г. и плановый период 2009–2010 гг.».

Важно подчеркнуть, что органы местного самоуправления внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга в лице президиума Совета муниципальных образований Санкт-Петербурга принимают активное участие в обсуждении и принятии решений по вопросам формирования местных бюджетов внутригородских муниципальных образований Санкт-Петербурга при составлении проекта бюджета Санкт-Петербурга. В целях выработки согласованных позиций распоряжением Комитета финансов Санкт-Петербурга от 7 июня 2007 г. (№ 72-р) создана рабочая группа, в которой представлены исполнительные органы государственной власти Санкт-Петербурга, Законодательное Собрание Санкт-Петербурга и президиум Совета муниципальных образований Санкт-Петербурга.

В целом нововведения федерального законодательства и законодательства Санкт-Петербурга, оказав влияние на формирование организационной структуры органов местного самоуправления в Санкт-Петербурге, не привели к существенному изменению ситуации в части принципов финансового обеспечения их деятельности.

С начала формирования муниципальной ветви власти в Санкт-Петербурге и поныне ведется работа по поиску путей выравнивания местных бюджетов муниципальных образований. Это связано с существенными отличиями муниципалитетов по наполняемости местных бюджетов в зависимости от их социально-экономической инфраструктуры и территориального расположения. Высоким показателем доходной части местных бюджетов характеризуются муниципальные образования центральной части города и отдельных городов – «спутников». Несколько ниже – показатель в так называемых «спальных» районах. И предельно низким он является в ряде поселков. Так, бюджеты муниципальных образований, расположенных в центре Санкт-Петербурга, в 10–15 раз больше, чем в окраинных муниципалитетах.

На наш взгляд, для развития системы местного самоуправления в Санкт-Петербурге необходимы:

- 1) Разработка обоснованной по различным показателям (например, территория, численность населения, социально-экономическая инфраструктура) типологии муниципальных образований, в основу которой должна быть положена оценка бюджетного потенциала муниципальных образований. Оптимизация процессов бюджетного регулирования и формирования местных бюджетов в рамках территориального построения системы местного самоуправления.

2) Мероприятия по усилению заинтересованности органов местного самоуправления в наполняемости доходной базы местных бюджетов. Увеличения доходной базы можно достигнуть посредством более активного участия органов местного самоуправления в обеспечении соблюдения правил благоустройства и правил торговли.

3) Формирование эффективной системы муниципального аудита (правовое регулирование обязательности муниципального аудита, его процедуры и органов, компетентных осуществлять такой аудит). Здесь требуется изначальное регулирование на уровне федерального закона. Параллельно следует также рассмотреть вопрос создания и функционирования системы контроля за деятельностью органов местного самоуправления со стороны населения и государства, усовершенствовав и усилив действенность механизмов и инструментов такого контроля.

И.О. Тюменцев (Волгоград)

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ЛИНЕЙНЫХ СТАНИЦАХ В ЗАКУБАНЬЕ В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКОВ

Окончание Кавказской войны в 1864 г. и последовавший за этим исход адыгского населения Закубанья в Турцию привели к тому, что большая часть Закубанья, находившаяся в окружении станиц Линейного и Черноморского казачьих войск, оказалась незаселенной. Учитывая важное стратегическое значение Закубанья для закрепления за Россией Кавказа, царское правительство приняло решение заселить опустевший край казаками. В течение нескольких лет были созданы десятки новых казачьих станиц Майкопского отдела Кубанского казачьего войска.

Во второй половине XIX в. по инициативе Е.Д. Фелицына, составившего программу статистико-этнографических описаний населенных мест Кубани, атаманами, священниками, учителями стали создаваться и публиковаться в «Кубанском сборнике» историко-статистические описания станиц Кубанского казачьего войска¹. В 1913–1914 гг. дошла очередь и до новопостроенных станиц по Пшишу, Пшихе и Псекупсу. В ознаменование пятидесятилетия создания закубанских станиц атаман Майкопского отдела полковник Лагунов приказал местным начальникам организовать написание истории каждого подведомственного поселения силами учителей ка-

¹ Кириллов П.О. Станица рязанская (бывшая Габукаевская). Историко-статистическое описание // Кубанский сборник. 2007. 2 (23). С. 267.

зачьих училищ¹. Они были допущены к материалам архивов станичных правлений, собрали воспоминания старожилов, записали местный фольклор, чем, фактически, положили начало местной историографии. Поскольку эти сочинения зачастую единственные письменные свидетельства, зафиксировавшие описания ранней истории станиц, то эти произведения могут быть использованы в качестве исторического источника в исторических исследованиях². Несколько лет назад нам удалось разыскать и опубликовать рукописи историко-юбилейных очерков станиц Хадыженской и Кабардинской³, которые дают возможность выявить общие и особенные черты, использованной в Закубанье социально-экономической и управленческой модели и казачьей станицы.

Списки первых поселенцев свидетельствуют, что костяк населения новых станиц составляли «жеребовые» (избранные по жребию) казаки. В станицу Кабардинскую были направлены казаки из станиц Баталпашинской, Беломечетинской Линейного войска, из Донецкого войска. К казакам прибавили отставных солдат Кавказской армии и охотчих людей из государственных крестьян⁴. В станицу Хадыженскую были направлены жеребовые казаки из станиц Гружевской, Суворовской, Ильинской, Терновской Линейного войска, станицы Екатериновской Черноморского войска, из Оренбургского и Донского войск, к которым прибавили охотчих людей из государственных крестьян⁵.

В первые годы на новых местах казаки иногда сталкивались с небольшими партиями горцев, отказавшихся покинуть родные места и пытавшихся вести партизанскую войну. Без поддержки покинувшего родные места населения и без помощи извне, они были обречены на уничтожение. Гораздо опаснее оказались болезни, которые стали одолевать первопоселенцев, оказавшихся в непривычном климате. Малярия выкосила едва ли не половину казаков и членов их семей. Некоторые станицы, такие как Оренбургская, пришлось даже ликвидировать, а казаков переселять к соседям. Понадобилось десятилетие, чтобы поселенцы адаптировались на новых местах.

¹ Благодарственное письмо полковника Лагунова учителю Ф.Т. Никитенкову 25 августа 1914 г. // Город Хадыженск, станица Кабардинская. Юбилейные историко-краеведческие очерки. Волгоград, 2004. С. 13.

² Тюменцев И.О. От составителя // Город Хадыженск, станица Кабардинская. С.4-11.

³ Никитенков Т.Ф. Исторический очерк о 50-лети (1864-1914 гг.) населения станицы Кабардинской // Город Хадыженск, станица Кабардинская. Юбилейные историко-краеведческие очерки. Волгоград, 2004. С.11-43; Сирота Г.С. Исторический очерк о 50-лети (1864-1914 гг.) населения станицы Хадыженской // Там же. С.43-87.

⁴ Никитенков Т.Ф. Указ. соч. С. 35-38.

⁵ Сирота Г.С. Указ соч. С. 76-82.

Основная масса казаков, уезжая из родных станиц на новое место жительства, продавала свое недвижимое имущество и брала с собой самое необходимое. Зажиточные казаки, на кого падал жребий, обычно откупались, нанимая вместо себя бедных казаков за большие деньги. Авторы историко-юбилейных очерков описывают судьбы некоторых из этих «голутвенных» казаков в одночасье ставших богачами. В короткий срок на новом месте они оставляли все свои деньги в кабаках и опускались на самое дно.

Как правило, новые станицы называли: по наименованиям полков, принимавших участие в Кавказской войне (Апшеронская, Самурская, Нижегородская, Суздальская, Саратовская, Ширванская, Черниговская и т.д.); казачьих войск (Кубанская, Черноморская, Оренбургская и т.д.); реже по названию местности (Хадыженская, Гунайская и др.). Казаков создаваемой станицы Кабардинской на первое время разместили в оставленных солдатами Кабардинского полка временных казармах. Место для размещения станиц выбирали с особой тщательностью. Обычно это были возвышенные ровные плато между реками с источниками и хорошей розой ветров.

Как в прошлые десятилетия на Восточном и Центральном Кавказе станицы сразу же наделялись юртом, на котором помещались 700–800 казаков и членов их семей. Все мужское население станиц было записано в казачьи полки, в которых по давно сложившейся практике несло службу в три очереди. Избраны станичные атаманы и правление, которым принадлежала вся полнота власти на местах. Главные вопросы жизни станичного общества решались на станичном круге, где большим авторитетом пользовалось мнение стариков. Станичное правление нанимало священников для службы в церквях и учителей для обучения казачат.

По началу первые поселенцы брали себе пай кто где хотел и сколько мог освоить. Однако это продолжалось недолго. Не прошло и десяти лет, как казачьи семьи разрослись, начали делиться и в станицах то и дело начали возникать конфликты из-за земли и угодий. По инициативе станичного правления были проведены первое (оно же и последнее) межевание земель. Границы паев были четко обозначены и закреплены за отдельными семьями. Выделена войсковая станичная земля, включавшая небольшой запас пригодных для сельского хозяйства земель для подрастающих казаков, а также леса, реки и прочие угодья для общего пользования. В результате этого землеустройства было завершено создание основной ячейки войска – казачьей станичной общины.

Государство активно помогало казакам в освоении новых территорий подъемным жалованием деньгами, хлебом и продуктами

через полковые магазины, которые располагались в кустовых станицах (например, Хадыженской). Продукты в магазины завозились баржами по горным рекам в период половодья, поэтому довольно часто оказывались просроченными или вообще испорченными. Довольно частыми были злоупотребления должностных лиц. Что вызывало справедливый гнев казаков.

Оказавшись в предгорьях, в лесной зоне с суглинистыми почвами, казаки новых станиц, несмотря на все налоговые льготы, которыми обладали как станичные общества, так и лично казаки, не могли наладить привычного зернового или скотоводческого хозяйства. Лишь единичные казачьи семьи смогли упрочить свое хозяйство и выделиться на хутора: Тицын, Папоротный и др. Важным подспорьем для казаков линейных станиц стал лесной промысел: заготовка древесины, древесного угля, дегтя, диких фруктов и их продажа на равнину в степную зону. Добыча леса, рыбная ловля в местных реках велись хищническими способами, поэтому уже в начале XX в. деловой лес можно было найти в горах далеко от станичных юртов, а реки обезрыбили.

К началу XX в. население большинства закубанских станиц отличалось бедностью и не могло нанять священников и учителей. Неслучайно до 10-х годов XX в. в станице Кабардинской было много адвентистов, а в Хадыженской – молокан, и властям никак не удавалось организовать нормальную работу православного клира. Об училищах для казачат станичникам приходилось только мечтать. Многие казаки не были в состоянии выступить на царскую службу «конно и оружно» и стали тяготиться своим казачьим сословным состоянием. Правительству для поддержания боеспособности местных казачьих полков приходилось постоянно увеличивать казачье денежное жалование.

Станичные общества являлись полными хозяевами земель станичных юртов, поэтому, когда в начале XX в. на их территории была найдена нефть и по ним прошла железная дорога Армавир-Туапсе, они смогли извлечь из этого выгоду. Нефтяные концессии позволили на несколько порядков увеличить бюджет станицы Хадыженской, где вскоре было построено каменное двухклассное казачье училище и был нанят целый штат учителей. Однако когда в 1911 г. власти обратились к станичникам с просьбой разрешить проложить через территорию их юрта железную дорогу Армавир-Туапсе, старики на станичном круге настояли на том, чтобы в этой просьбе отказать, так как «железка курей и телят пугать будет!» В результате строителям железной дороги пришлось пробивать через гору туннель в обход казачьего юрта. Станичники смогли полу-

чить работу на строительстве туннеля, но лишились реального постоянного источника доходов для станичного общества.

Иначе отнеслось к строительству железной дороги Армавир-Туапсе кабардинское станичное общество. Казаки согласились, чтобы через их юрт прошла «железка» и вскоре получили и арендную плату для станичного общества и хорошую работу. В станице наконец была достроена каменная церковь, появился штатный клир, при церкви было открыто одноклассное училище и нанят штат учителей.

В жизни казаков станиц Хадыженской и Кабардинской начале XX в. явно произошел крутой перелом. По наблюдению авторов историко-юбилейных очерков они имели реальную возможность скопить средства и начать собственное дело. Но ни один из казаков Кабардинской или Хадыженской, обремененный грузом прошлой жизни, не смог воспользоваться открывшимися возможностями, так как все заработанные деньги в лучшем случае проедались, а чаще всего оставались в кабаках. Все надежды авторы историко-юбилейных очерков связывали с молодым поколением, которое получило возможность обучаться в казачьих училищах. Они искренне верили, что это поколение ждет светлое будущее!

Информация, содержащаяся в историко-юбилейных очерках свидетельствует, что при создании закубанских станиц использовалась ставшая уже традиционной социально-экономическая модель линейной казачьей общины. По аналогичному образцу организовывалось и местное самоуправление. Главной особенностью являлось то, что, ввиду экономической слабости закубанских казачьих общин, государству в большей степени чем в XVIII–XIX вв. приходилось наращивать государево жалование при сохранении льгот, обусловленных службой. Баланс службы и льгот явно уступал место балансу службы и жалования. Сделанное наблюдение дает основание утверждать, что при моделировании казачьих поселений в малозаселенных местах южнорусского пограничья необходимо идти по пути достижения баланса службы и жалования при минимуме льгот. Опыт станичных обществ Закубанья свидетельствует, что прогресс территориальных образований был достигнут тогда, когда станичное общество и его органы самоуправления (атаман и станичное правление) обрели реальное право распоряжаться закрепленным за ним юртовым наделом и вступать в прямые договорные отношения с хозяйствующими субъектами.

В.А. Мальцев, Н.А. Мартынова
(Нижний Новгород)

ПЕРСПЕКТИВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ РЕЗЕРВА УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КАДРОВ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ РЕЗЕРВА КАДРОВ ДЛЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Административная реформа в Российской Федерации сопровождается активным внедрением информационных технологий в практику работы органов власти. В настоящее время много внимания уделяется использованию информационных технологий в различных сферах деятельности органов власти, в том числе в сфере управления персоналом.

Необходимость использования информационных технологий в работе с резервом кадров органов местного самоуправления обусловлена рядом причин: дефицитом специалистов по оценке персонала, территориальной удаленностью органов местного самоуправления, ограниченной информацией о состоянии рынка труда на территории муниципальных образований.

В Волго-Вятской академии государственной службы разработана методика оценки профессиональных и личностных способностей руководителей и специалистов, целью которой является сопровождение формирования резерва управленческих кадров в органах власти и управления в различных сферах: государственное и муниципальное управление, промышленность, малый и средний бизнес, сфера образования и др. (далее – ИСРУК).

При разработке методики использованы теоретические подходы наиболее известных зарубежных и отечественных ученых, в том числе Российской академии государственной службы при Президенте РФ (А. Адлер, Э. Эриксон, Б.Г. Ананьев, А.А. Деркач, А.К. Маркова, Ю.В. Синягин и др.). В настоящее время создана и апробирована своя авторская версия, реализованная в компьютерном варианте, позволяющая оценивать на основе компетентностного подхода кандидатов в резерв в режиме удаленного доступа через интернет или другие специальные сети и коммуникационные возможности. На различных стадиях разработки методика использовалась в работе с резервом управленческих кадров органов власти и предприятий различных сфер народного хозяйства.

Особенностью предлагаемой системы является ее способность работать с имеющимися базами данных резерва управленческих

кадров. В систему заложена методика оценки кадрового резерва и технология ее проведения. Использование ИСРУК не требует дополнительного информационно-технического обеспечения. Внедрение ИСРУК предусматривает обучение специалистов организации-заказчика по ее использованию.

В зависимости от уровня, масштаба и специфики конкретной категории руководителей и специалистов, исходные данные, способ их формирования, анкеты и тесты для испытуемых, подбор экспертов и др. частности использования методики могут отличаться друг от друга, но в целом информационная система поддержки формирования резерва управленческих кадров представляет собой следующее.

ИСРУК представляет собой клиент-серверную платформу, основанную на web-интерфейсе, что позволяет использовать ее как внутри организации, так и с использованием сети интернет. Благодаря этому, участники не привязаны к рабочему месту, а могут работать с системой из любой точки мира, имея в своем распоряжении компьютер и доступ в интернет.

Все данные, включая личную информацию и результаты оценочных действий, хранятся в базе данных под управлением Microsoft SQL Express Server. Важной особенностью ИСРУК является принцип работы с обезличенными данными, что соответствует требованиям федерального закона РФ от 27 июля 2006 г. № 152-ФЗ «О персональных данных».

Схема работы ИСРУК включает в себя три уровня работы.

1-й уровень – работа с анкетами кандидатов. Анкеты кандидатов в резерв кадров могут поступать различным образом:

- 1) из личных дел сотрудников организации через отдел кадров,
- 2) по почте или интернет от кандидатов, желающих принять участие в конкурсе на формирование резерва.

ИСРУК в автоматическом режиме работает с базой данных кандидатов, проводит анализ анкетных данных, в результате чего участники дифференцируются по отраслям и видам деятельности, по статусу занимаемых должностей (в соответствии со штатным расписанием), по возрасту, по уровню образования, по опыту работы и др.

В соответствии с созданной структурой базы данных кандидатов в ИСРУК разрабатываются предложения по программе оценки каждого кандидата.

2-й уровень – первичная оценка кандидата в режиме удаленного доступа по программе, разработанной на основе требований к замещаемым должностям.

Каждому кандидату предлагается пройти ряд тестов для оценки уровня развития базовых компетенций: корпоративных, управленческих и профессиональных и др. Для проведения методики опроса ближайшего окружения (метод 360°) привлекаются эксперты. Список экспертов может формировать соответствующий орган власти, его кадровая служба. Эксперты работают с ИСРУК в режиме удаленного доступа, как и кандидаты.

По результатам оценки на 2-м уровне выявляются сильные и слабые компетенции, вырабатываются рекомендации по планированию карьеры и дальнейшему развитию компетенций каждого кандидата. На 2-м уровне с периодичностью один раз в год может проводиться мониторинг личностно-профессионального развития участников резерва управленческих кадров с целью контроля за реализацией плана карьеры и программы развития компетенций. В базу данных вводятся изменения анкетных данных участников (назначение на должность, прохождение дополнительного профессионального образования (ДПО) и др.).

3-й уровень – поиск кандидата на замещение вакантной должности по запросу органа власти или другой организации.

На 3-м уровне оценки кандидатов ИСРУК позволяет осуществлять следующее:

- диагностику управленческой ситуации в организации, где должна быть заполнена вакансия;

- построение профиля вакантной должности;

- формирование критериев отбора на вакантную должность и установление диапазона отклонений от требуемого профиля должности;

- автоматический поиск и выбор потенциальных кандидатов в базе данных (от 3 до 5 человек) на основе заложенного профиля и критериев отбора по вакантной должности;

- проведение дополнительной оценки кандидатов по ключевым компетенциям, при наличии нескольких кандидатов, имеющих одинаковый рейтинг, с помощью технологии Assessment Center (Центр оценки);

- построение рейтинга кандидатов на вакантную должность в зависимости от степени отклонения уровня выраженности их компетенций в рамках заданного диапазона отклонений профиля вакантной должности,

- построение портретов кандидатов с описанием сильных и слабых сторон.

В ИСРУК заложена возможность получения разноплановой информации об участниках:

- 1) анкета, утвержденная организацией-заказчиком;
- 2) информация от экспертов, входящих в состав ближайшего окружения кандидата (оцениваемого);
- 3) результаты аттестации, оценка результатов деятельности;
- 4) результаты тестирования, оценки базовых компетенций, оценки управленческого потенциала;
- 5) информация от рекомендателей;
- 6) информация из СМИ и интернет-ресурсов;
- 7) информация из учреждений системы ДПО, где кандидат проходил обучение или учится.

Таким образом, ИСРУК позволяет:

- оценить компетенции руководителей и специалистов различных сфер деятельности;
- прогнозировать способность кандидата занимать конкретную должность;
- вырабатывать рекомендации по развитию необходимых компетенций, по планированию карьеры;
- снижать вероятность коррупционных проявлений при назначении на должность за счет автоматизации поиска кандидатов из базы данных;
- осуществлять оценку кандидатов в режиме удаленного доступа;
- учитывать специфику деятельности органов власти при оценке кандидатов в резерв управленческих кадров;
- адаптировать комплекс тестов и методик оценки к требованиям вакантных должностей;
- обеспечивать доступность граждан к участию в формировании резерва управленческих кадров в органах власти.

Еще одним достоинством системы является возможность проанализировать эффективность взаимодействия между отдельными должностными лицами и принять конкретные решения об усилении «командного» характера работы органа местного самоуправления (или его структурного подразделения).

В настоящее время система обеспечивает:

- сбор, накопление, хранение и обработку данных по оценке персонала;
- формирование и ведение базы данных резерва управленческих кадров;
- тестирование для выявления базового уровня развития компетенций;
- автоматический поиск наиболее подходящего кандидата в соответствии с заданными параметрами.

Перспективы развития системы:

- построение моделей компетенций под цели и задачи деятельности оцениваемого руководителя, специалиста, или вакантной должности по отраслям народного хозяйства;
- реализация мониторинга личностно-профессионального развития в процессе профессиональной деятельности.
- использование современных кадровых технологий в работе с персоналом в режиме удаленного доступа (аттестация, квалификационный экзамен, конкурс на вакантные должности, формирование резерва, планирование карьеры, формирование команды).

В настоящее время наиболее привлекательно использование ИСРУК для формирования резерва кадров, а также при проведении аттестации руководителей и специалистов органов местного самоуправления.

Использование ИСРУК обеспечивает:

- 1) снижение временных затрат на проведение оценки кандидатов в резерв кадров и аттестуемых;
- 2) повышение объективности результатов оценки за счет вовлечения экспертов в процедуры оценки;
- 3) объективизацию результатов оценки ввиду того, что сравнение кандидатов в резерв проводится по установленным критериям, привязанным, в первую очередь, к требованиям профессиональной деятельности.

И.И. Бажин, В.А. Мальцев (Нижний Новгород)

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ СОЦИАЛЬНО-ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Социальные инновации, традиционно осуществляемые органами власти в виде административных мер, оказываются нередко не только малоэффективными, но и связаны со значительным риском обострения антиреформенных настроений и действий в социуме.

Неудачи в достижении заявленных результатов социальных реформ в значительной мере связаны с недостаточным качеством субъекта управления. Это связано, прежде всего, со слабой социальной ориентацией в целеполагании, невысоким уровнем управленческой культуры в принятии и внедрении инновационных управленческих решений, а также нередко размытой самоидентификацией, нечетким пониманием государственными и муниципальными служащими своей роли в осуществлении социальных реформ.

На наш взгляд, невысокая эффективность осуществляемых органами власти социальных инноваций связана с использованием в практике слабо структурированных управленческих воздействий. Такого рода воздействия не создают замкнутого управленческого цикла, обеспечивающего успешное внедрение в социальную среду осуществляемых инновационных преобразований. Поэтому возникающая необходимость нацеленности органов власти на конкретные результаты принимаемых управленческих решений, оцениваемых адекватными количественными критериями, требует использования в практике четко алгоритмизированных управленческих процедур, являющихся основой механизма повышения эффективности их инновационной деятельности.

Эту алгоритмизированную последовательность обобщенно можно представить в виде пятиэтапной технологической модели разработки управленческих решений¹:

- 1) выявление проблемы и постановка цели с определением количественных критериев достижения результата;
- 2) сбор всесторонней информации, выявление ограничений и условий эффективного решения;
- 3) разработка альтернатив решений и выбор оптимального решения;
- 4) организация выполнения принятого решения;
- 5) контроль выполнения решения в соответствии с критериями достижения результата.

Заметим, что представленная модель разработки управленческих решений исчерпывающе синтезирует управленческую деятельность в социальных инновационных преобразованиях. Соответствие управленческой деятельности государственных и муниципальных служащих структуре компонентов указанных этапов и их содержанию, по сути, определяет эффективность социальной инновационной деятельности, осуществляемой органами власти².

В свете этого представляется необходимым проанализировать готовность государственных и муниципальных служащих к воспроизводству такой методологии, определить наличие у них необходимого уровня практических навыков в управлении социальными инновациями. Заметим, что государственные и муниципальные служащие, представляющие собой особые социальные группы, с этих позиций, по сути, не исследованы.

¹ Бажин И.И. Разработка управленческих решений. Харьков: Консум, 2003.

² Бажин И.И., Мальцев В.А. Методология эффективной социальной инновационной деятельности в субъекте РФ // Государственная служба. 2008. № 2.

В качестве объекта исследования нами были выбраны государственные и муниципальные служащие, обучавшиеся в Институте повышения квалификации Волго-Вятской академии государственной службы по программам профессиональной переподготовки и повышения квалификации. Особенность такого подхода к выбору объекта состояла, с одной стороны, в большей открытости слушателей для изучения управленческого потенциала в условиях отрыва их от производства, с другой стороны – в относительной инструментальной и организационной простоте осуществления такого исследования.

Исследование проводилось в период с 2003 г. по 2007 г., в течение которого повышение квалификации и профессиональную переподготовку в ИПК ВВАГС осуществили в общей сложности 7807 государственных гражданских и муниципальных служащих различных категорий и рангов, так что выборка является вполне репрезентативной.

В течение указанных пяти лет обучение преимущественно прошли управленцы среднего звена (руководители департаментов, специалисты, руководители отделов, управляющие делами). Эти категории составили в общей сложности около 70 % в общем числе обучившихся. В то же время, первые лица во всех категориях слушателей представлены слабо. Обучение проходят небольшое количество заместителей глав субъектов федерации, глав городских администраций и районных администраций городов областного подчинения. Положительным исключением является стремление к обучению глав сельских администраций. Между тем, *непрерывное повышение квалификации является одним из восьми ключевых принципов управления территориями.*

Обучение осуществлялось на основе разработанной в ИПК ВВАГС системы образовательных программ¹.

В качестве методического инструментария описываемого исследования нами была разработана модификация метода включенного наблюдения, основанная на использовании оригинальной технологической структуры проведения занятий при обучении государственных и муниципальных служащих.

В рамках изучения дисциплины «Разработка управленческих решений» слушатели осваивали описанную выше алгоритмизированную последовательность инновационной деятельности не только в теоретическом курсе, но и в процессе проведения деловых игр, позволяющих оценить практические навыки управленцев. Именно технология деловой игры, трансформирующая слушателя из объекта

¹ *Бажин И.И.* Система образовательных программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих. // Государственная служба. 2005. № 4.

обучения в субъект образовательного процесса, открывает возможность изучения слушателей-управленцев, как специфической социальной группы. Такой метод социологического исследования применительно к особой социальной группе показал свою эффективность, поскольку при проведении деловой игры выполнение каждого этапа разработки управленческого решения по выбранной проблеме (обычно тесно связанной с реальной деятельностью слушателя) раскрывало потенциал управленца по соответствующему компоненту управленческой технологии инновационной деятельности. Здесь выявлялись все типичные ошибки, имеющие место в практической деятельности органов власти различных уровней, степень их профессиональной и психологической готовности к осуществлению социальных трансформаций, приверженность устоявшимся стереотипам и т.п.

Методика проведения деловой игры построена таким образом, что авторы статьи, будучи преподавателями-организаторами учебного процесса, одновременно являлись включенными наблюдателями, имеющими возможность в непосредственном контакте анализировать уровень навыков слушателей-управленцев, которые в этом случае также выступали в двух ипостасях: как субъекты образовательного процесса и в то же время – как объекты социологического исследования.

Суть методики состоит в организации следующих технологических процедур, занимающих 4-8 часов учебного времени:

1. Группа слушателей (обычно 25-30 чел.) делится на команды численностью по 5-6 человек.

2. В течение 15-20 мин. каждая из команд генерирует 3-5 проблем, с которыми им приходится сталкиваться в процессе своей деятельности, и ранжирует их в порядке убывающей важности.

3. Публично (с участием преподавателя-организатора) обсуждаются формулировки проблем, после чего каждая из команд получает задание на разработку одной из обозначенных проблем.

4. В течение 1-1,5 часов каждая из команд разрабатывает управленческое решение по своей проблеме в строгом соответствии с описанной выше пятиэтапной технологической моделью и готовит публичное выступление по результатам работы.

5. В процессе выступления каждая из команд отвечает на вопросы присутствующих и в свободной дискуссии отстаивает свою точку зрения.

Роль преподавателя при такой технологии сводится к четкой и умелой организации обсуждения, активизации слушателей к вопросам и дискуссии. При этом преподаватель задает в нужный момент необходимые вопросы, выступает в оценке качества доложенного

материала как один из экспертов. Важно отметить, что в случае необходимости преподаватель должен либо по ходу обсуждения, либо в своем итоговом резюме отметить тонкие стороны обсуждаемого вопроса, поправить все неточности и ошибки докладчиков и участников дискуссии.

Опыт авторов в преподавании по такой технологии в течение нескольких лет показал, что изложенный подход позволяет специалистам получить не только глубокие теоретические знания, но и устойчивые навыки по практическому применению этих знаний в профессиональной деятельности. Знания, добытые «собственным трудом» в процессе деятельного обучения, становятся истинной собственностью подготовленного таким образом специалиста, его вторым «я» и дают ему возможность эффективно включиться в практику профессиональной деятельности.

Спектр проблем, выбираемых для разработки управленческих решений, был достаточно широк и охватывал самые разнообразные сферы деятельности органов власти. Это обеспечивало высокую представительность материала в проводимых социологических исследованиях контингента управленцев. Вот лишь небольшой перечень проблем, рассматриваемых в деловых играх, на протяжении проведения исследования (обучения) с 2003 г. по 2007 г.

1. Государственные служащие субъектов РФ и федеральные государственные служащие:

- Нарушение экологического баланса региона.
- Низкий уровень рождаемости.
- Снижение численности населения в регионе.
- Наличие на рынке региона некачественных и дорогих продуктов питания.
- Высокий уровень заболеваемости острыми кишечными инфекциями и вирусным гепатитом А.
- Неудовлетворительна иммунопрофилактика населения.
- Высокая смертность среди мужского населения.
- Отсутствие экологического воспитания населения.
- Плохая обеспеченность жильем молодых семей.
- Отсутствие регулирования рынка труда в профобразовании.
- Отсутствие системы формирования здорового образа жизни.
- Отсутствие условий для обеспечения электроэнергией застройщиков жилья.
- Низкий уровень влияния отраслевого министерства на деятельность государственного предприятия.
- Низкая эффективность управления государственным предприятием.

- Отсутствие системы информационного обеспечения в территориальном управлении Роспотребнадзора.
- Неудовлетворительная вакцинация против гриппа в сезон 2005-2006 гг.
- Отсутствие контроля и учета доз облучения населения ионизированным излучением.
- Загрязнение водоемов неочищенными сточными водами.
- Отсутствие взаимодействия власти, бизнеса и общественности.
- Недостаточная инвестиционная привлекательность района.
- Несогласованность и противоречие нормативно-правовых актов трех уровней: федерации, субъектов федерации и муниципальных образований.
- Принятие законов на федеральном уровне без учета мнения муниципального образования.

2. Муниципальные служащие различных категорий:

- Отсутствие средств на проведение технической инвентаризации объектов недвижимости для регистрации права муниципальной собственности.
- Отсутствие порядка разграничений муниципальной собственности по поселениям.
- Отсутствие достоверной информации об объектах муниципальной собственности.
- Отсутствие взаимодействия структурных подразделений органов местного самоуправления.
- Отсутствие механизма передачи имущества в рамках разграничения полномочий между ОМС внутри района.
- Низкая эффективность использования муниципального имущества.
- Сложный механизм перевода земель из одной категории в другую.
- Возникновение несанкционированных свалок.
- Перебои в обеспечении водой населения муниципального образования.
- Большой травматизм на дорогах в населенных пунктах.
- Отсутствие условий вывоза, переработки и утилизации бытового мусора.
- Слабая занятость подростков и молодежи.
- Плохое обеспечение льготного отпуска лекарств.
- Рост социального сиротства и подростковой преступности.
- Недостаток врачебных кадров в МО.
- Низкая техническая и кадровая обеспеченность учреждений социальной защиты населения.

- Сложности содержания и сохранения малокомплектных сельских школ.
- Отсутствие надлежащего обеспечения труднодоступных сельскохозяйственных районов бытовыми и торговыми услугами.
- Низкое качество предоставляемых услуг ЖКХ на территории района. Недостаточная эффективность систем теплоснабжения МО.
- Отсутствие технических и финансовых возможностей утилизации бытовых отходов МО.
- Слабое развитие транспортных систем в МО.
- Дискриминация женщин на рынке труда.
- Несанкционированная торговля пищевыми продуктами в районе.
- Повышенная заболеваемость острыми кишечными инфекционными заболеваниями населения села Прокошево.

Заметим, что в ряде случаев слушатели в качестве первостепенных выдвигали проблемы, связанные с недостатками в организации их собственной профессиональной деятельности (невысокие зарплаты, плохо организованные рабочие места, слабая укомплектованность компьютерами и т.п.), нередко забывая, что главная их забота – социальная обустроенность людей на управляемой ими территории. То есть, часть работников властных структур в принципе слабо представляет свою социальную роль в управлении территорией.

Основные недостатки исследуемых в навыках реализации поэтапно алгоритмизированной последовательности разработки, принятия и внедрения управленческих решений состояли в следующем.

Этап 1. Выявление проблемы и постановка цели с определением количественных критериев достижения результата.

Здесь управленцы испытывают затруднения в четком формулировании проблемы как неудовлетворительного состояния системы по отношению к вызовам внешней среды – часто неопределенные формулировки в принципе не отражают существа проблемы (например, «демографический вопрос» – в чем, собственно проблема?). Кроме того, проблема часто описывается вне системной связи с другими, примыкающими к ней проблемами, не устанавливаются межпроблемные связи, не оценивается значимость связей по отношению к ожидаемому результату, не выделяются существенные связи.

Еще в большей степени трудности возникают при формулировании цели (целей), направленной на решение проблемы. Чаще всего цель не формулируется как *достижимый конкретный результат*, обеспечивающий решение (устранение) проблемы и перевод системы в *требуемое (удовлетворительное) состояние*.

Хуже всего на этом этапе управленцы справляются с определением количественных критериев *оценки результата решения* – измерителя, позволяющего оценить степень достижения желаемого результата. Даже в тех случаях, когда цель формулируется достаточно четко, установление требуемых критериев вызывает у действующих управленцев серьезные затруднения.

Этап 2. Сбор всесторонней информации, выявление ограничений и условий эффективного решения.

Этот этап нередко для слушателей являлся настоящим открытием, так как в структуре их деятельности такой всесторонний, системный анализ информации, относящейся к проблеме, практически не проводится. Нередко у испытуемых возникали затруднения даже в определении спектра источников, где могла бы содержаться интересующая их информация.

Трудности также возникают в выявлении условий, способствующих эффективному решению проблемы, а также в определении основных препятствий в достижении цели, в установлении причин нежелательных явлений, в анализе реально существующих ресурсов во всем их спектре.

Этап 3. Разработка альтернатив решений и выбор оптимального решения.

Здесь самым слабым местом является отыскание альтернатив, что в полной мере отражает существующую практику безальтернативного принятия управленческих решений. Большая часть слушателей-управленцев пребывает в плену стереотипов, когда выбирается вариант решения, хорошо известный и привычный. Три альтернативы (это минимум, определяемый алгоритмом деловой игры) отыскивались с трудом, при этом часть из предлагаемых альтернатив в принципе не относилась к решению обсуждаемой проблемы.

Этап 4. Организация выполнения принятого решения.

Этот этап, содержащий в качестве компонентов разработку программ реализации решения, согласование и утверждение программ, разработку планов, доведение задач до исполнителей, осуществляется управленцами более успешно, чем описанные выше. Это связано с тем, что именно этот этап в значительной мере отражает их привычные действия в реальной практике. Но и здесь имеют место типичные ошибки: программы слабо структурированы, не в полной мере отражают реализацию выбранной альтернативы решения, слабо представлен компонент «доведение задач до исполнителей». Кроме того, в этот этап включают материал, в принципе относящийся к 3 этапу – генерирование альтернатив.

Этап 5. Контроль выполнения решения в соответствии с критериями достижения результата.

Действия на этапе контроля большинство слушателей осуществляют формально, не отражая основные компоненты (установление стандартов, измерение, сравнение, коррекция). Принципиальной ошибкой является то, что контроль в подавляющем большинстве случаев проводится лишь на уровне исполнения (то есть этапа 4), в то время как грамотный контроль должен осуществляться в первую очередь на уровне оценки степени достижения цели в соответствии с установленными критериями (то есть этапа 1).

Итоговые результаты проведенных исследований представлены в таблице 1. Здесь в ячейках матрицы представлена доля испытуемых (по категориям служащих), в целом грамотно справлявшихся с соответствующим этапом технологии разработки управленческих решений. Заметим, что в таблице 1 представлены результаты исследований по наиболее многочисленным категориям слушателей.

Таблица 1

Доля слушателей, грамотно разрабатывающих этапы управленческих решений, %

Категории слушателей	Этап 1	Этап 2	Этап 3	Этап 4	Этап 5
Государственные гражданские служащие федеральных органов власти	56	43	54	87	67
Государственные гражданские служащие субъектов РФ, в том числе:					
– директора департаментов, председатели комиссий, начальники отделов (или заместит.)	45	37	47	76	56
– специалисты	34	32	43	65	44
– Муниципальные служащие, в том числе:					
– главы (зам.) город. администраций	37	41	35	62	38
– руков.отд.(зам.) гор.администр.	39	46	43	71	42
– специалисты город. администр	33	39	39	55	37
– главы (зам.) район. администр.	31	29	27	47	34
– руков. отд.(зам.) район. админ.	33	31	28	49	37
– управ.делами район. админист.	33	37	37	55	35
– специалисты район. администр.	29	31	28	41	29
– главы (зам.) сельск. администр.	24	22	23	36	32
– специалисты сельск. админист.	22	19	20	33	29

Необходимо также в целом отметить, что немалая часть исследуемых управленцев не умеет структурировать разработку, принятие, внедрение управленческих решений, а также контроль их исполнения. Содержание этапов нередко размывается, материалы различных этапов пересекаются, смещаются. Например, материалы по сбору информации (этап 2) оказываются в содержании этапа 4 – исполнения решения, в то время как эта информация в первую очередь необходима для разработки альтернатив решений, а на этапе реализации решения поздно собирать информацию. Впрочем, это в полной мере отражает реальное состояние дел в решении проблем действующими управленцами.

Таким образом, проведенные исследования по оценке уровня навыков государственных гражданских и муниципальных служащих различных категорий и рангов показывают, что неудачи в осуществлении социальных реформ в значительной мере связаны с недостаточным уровнем навыков действующих управленцев в грамотной разработке, принятии и внедрении управленческих решений.

В связи с такой ситуацией возникает проблема формирования адекватных знаний современного государственного и муниципального служащего. Распространенное в системе муниципального управления предметное знание, преимущественно формируемое традиционным вузовским образованием, становится недостаточным для анализа и создания сложных систем объектов. Принятие решений на уровне государственного и муниципального управления по крупным проблемам на основе предметного и даже системного знания приводит к большому урону в экономике, среде обитания.

Таким образом, объективно возникает необходимость системного сложного знания. В свете требований федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации», а также нового закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» это становится актуальным не только в сферах деятельности руководителей государственной гражданской службы, но и при решении вопросов местного значения в муниципальном управлении.

Следовательно, сфера образовательных услуг должна адекватно ответить на вызов современного общественного развития: требуется ввести определенные коррективы в содержание и построение учебного материала на уровне отдельных дисциплин, тем и на междисциплинарном уровне. Содержание обучения должно включать не только системное раскрытие объекта дисциплины, но сами познавательные методы, формирующие логику мышления. Ведущую роль играет здесь общенаучная, конкретно-научная методология и, пре-

жде всего, методология, опирающаяся на принцип системности. Специалист сферы управления, не получивший основательной методологической подготовки в процессе обучения, не может должным образом ориентироваться в непрерывно обновляющемся мире даже в относительно локальных областях, не говоря уже об адаптации полученных знаний к межотраслевым задачам.

Будем исходить из основополагающего принципа, заключающегося в том, что основой адаптационных механизмов социально-экономических систем является обучение. Следовательно, построение системы образовательных услуг необходимо подчинить принципу непрерывности, базирующемуся на постоянном адекватном совершенствовании содержания образования, отражающем непрерывные и динамичные изменения социальной реальности, а также внедрения в образовательный процесс новых обучающих технологий. Такая система должна содержать различные компоненты ее обеспечения: правовой, кадровый, программный, организационный, методический, финансовый. Среди названных компонентов ключевыми являются, на наш взгляд, кадровое и программное обеспечение¹.

Совершенно очевидно, что профессорско-преподавательский состав системы профессиональной переподготовки и повышения квалификации должен отвечать не только общепрофессиональным, но и специфическим требованиям работы с взрослой аудиторией профессиональных муниципальных служащих, чтобы обеспечивать эффективную аттракцию, являющуюся ключом полноценного усвоения учебного материала.

Что же касается программного обеспечения, то оно является ядром системы, создавая содержательное наполнение образовательного процесса. Эффективность этой содержательной части системы профессиональной переподготовки и повышения квалификации должна отвечать следующим основным критериям:

1. Системность образовательных программ. Этот критерий рассматривается в двух аспектах:

– системность как показатель эффективности «вписанности» в структуру проблем государственной и/или муниципальной службы. Здесь, с одной стороны, имеется в виду, что система переподготовки и повышения квалификации должна в полной мере охватывать *весь спектр основных сфер деятельности* государственных и муниципальных служащих. С другой стороны, эта система должна обеспечивать соответствие содержания образовательных программ требованиям федеральных законов «О государственной граждан-

¹ Бажин И.И. Система образовательных программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих // Государственная служба. 2005. № 4.

ской службе Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Это содержание должно корреспондироваться с основными квалификационными требованиями к государственным гражданским служащим соответствующих уровней как *по категориям*, так и *по группам*, а также к муниципальным служащим *всех уровней муниципальных образований*;

– системность как показатель достаточной полноты охвата всех *компонентов деятельности* государственного и муниципального служащего: правового, управленческого, экономического, коммуникативно-психологического, информационного.

2. Специфичность образовательных программ. Этот критерий отражает требование соответствия содержательной части той или иной программы специфике соответствующего объекта управления. Иными словами, в соответствии с этим критерием каждая из образовательных программ должна содержать учебный материал, напрямую связанный со спецификой той или иной сферы деятельности государственного служащего соответствующей категории и группы и муниципального служащего соответствующего уровня муниципального образования.

3. Прикладная направленность образовательных программ. Этот критерий подразумевает наличие в каждой программе не только основных положений базовой теории по соответствующему направлению знаний и не только освещения новейших научных изысканий в сферах деятельности государственных и/или муниципальных служащих. Он подразумевает наличие определенной дозы учебного материала, раскрывающего прикладную значимость соответствующих научных положений для сферы практического управления социально-экономическими системами, а также методически и технологически направленного на выработку у слушателей соответствующих практических навыков.

Содержательное наполнение системы повышения квалификации государственных и муниципальных служащих, соответствующей всем описанным критериям, может быть эффективно осуществлено на основе блочно-модульного принципа построения образовательных программ.

При этом системность образовательных программ обеспечивается, с одной стороны, соответствием наполнения учебного материала всем требованиям к профессиональным знаниям служащих различных сфер деятельности, с другой стороны – блочной структурой образовательных программ, в которых блоки соответствуют

всем компонентам управленческой деятельности муниципальных служащих.

Специфичность образовательных программ обеспечивается отражением в модулях (как в теоретическом, так и в практическом аспекте) специфики той или иной сферы деятельности государственного или муниципального служащего.

Прикладная направленность образовательных программ обеспечивается соответствующим построением образовательного процесса: обсуждением и анализом конкретных ситуаций реальной управленческой деятельности, использованием соответствующих новейших образовательных технологий, включающих разнообразные формы и методы ведения образовательного процесса: лекции, практические занятия, деловые игры, дискуссии, видеотренинги, мультимедийные презентации, круглые столы, индивидуальные задания, «кейс-стади» и др.

В решении проблемы создания многоуровневой и многокомпонентной системы образовательных услуг определяющую роль играют квалификационные модели государственных и муниципальных служащих.

Что касается квалификационных моделей государственных служащих то при их построении можно исходить из их уровней как по категориям (руководитель, советник, специалист, обеспечивающий специалист), так и по группам (высшие, главные, ведущие старшие и младшие должности), определяемых Федеральным законом «О государственной гражданской службе Российской Федерации».

Обоснование критериев квалификационных уровней вытекает из системного понимания уровней сложности объектов в сферах деятельности государственных и муниципальных служащих и классов задач, решаемых ими на соответствующих уровнях сложности объектов (схема)¹.

Прикладная направленность программ определяется спецификой сфер деятельности государственных служащих. Приведенные в табл. 2 десять сфер деятельности и входящие в каждую из сфер пять компонентов в целом соответствуют современной структуре органов государственного управления на уровне Правительства РФ.

¹ Бажин И.И. Система образовательных программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих // Государственная служба. 2005. № 4.



Схема. Структура определения должностного регламента

Созданная и опробованная нами система повышения квалификации государственных служащих обеспечивается структурой образовательных модулей, объединенных в 5 блоков:

Блок 1. Правовое обеспечение системы государственного управления (16 модулей);

Блок 2. Управление государственными организационными структурами (24 модуля);

Блок 3. Социально-экономические аспекты государственного управления (17 модулей);

Блок 4. Информационное обеспечение системы государственного управления (18 модулей);

Блок 5. Коммуникативно-психологические аспекты государственного управления (11 модулей).

Данная система содержит 86 модулей, каждый из которых может реализовываться в форматах: 2 часа, 4 часа, 6 часов, 8 часов учебного времени. Это обеспечивает высокую адаптивность данной системы к запросам структур государственной службы. Фактически в рамках повышения квалификации в объеме 72 часов данная система позволяет реализовать по запросу заказчика от $5,6 \cdot 10^{18}$ (при включении 10 модулей в программу) до $1,3 \cdot 10^{43}$ (при включении 30 модулей в программу) различных программ. В рамках повышения квалификации в объеме 144 часов можно реализовать от $5,4 \cdot 10^{19}$ (10 модулей) до $1,3 \cdot 10^{46}$ (30 модулей) различных программ. Данная система предусматривает также использование дистанционных форм обучения. Следовательно, имеется практическая возможность удовлетворить любые запросы кадровых служб органов государственного управления по адаптации программы к конкретным потребностям государственных служащих определенной категории.

В построении образовательных программ для муниципальных служащих определяющую роль играют квалификационные модели муниципального служащего как по уровням муниципальных образований, так и по сферам деятельности. Методологической основой для этого может служить глава 3 федерального закона ФЗ № 131-ФЗ, где исчерпывающе изложены вопросы местного значения в различных сферах деятельности для муниципальных образований различных уровней, определяемых ст. 2 закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Систему построения программ повышения квалификации муниципальных служащих на основе блочно-модульного принципа иллюстрирует табл. 2, где отражен механизм формирования образовательных программ в соответствии с изложенным принципом матричного отражения содержания деятельности муниципального слу-

жащего, отвечающего с одной стороны уровню муниципального образования, с другой стороны – соответствующей сфере деятельности. Образовательная программа, соответствующая каждому элементу матрицы, кроме того, содержит блоки тем, отражающие все **компоненты деятельности** муниципального служащего – правового, управленческого, экономического, коммуникативно-психологического, информационного. Это обеспечивает, как уже отмечалось, системность предлагаемого образовательного комплекса.

Таблица 2

Сферы и компоненты деятельности органов государственного управления

Сферы деятельности	Компоненты сфер деятельности				
1. Здорово- охранение и социаль- ное разви- тие	1.1. Управле- ние сферой защиты прав потребителей	1.2. Управ- ление сфе- рой здоро- охранения	1.3. Управ- ление сфе- рой соци- ального раз- вития	1.4. Управ- ление сфе- рой физ- культуры и спорта	1.5. Управ- ление сфе- рой туризма
2. Культура и массовые коммуни- кации	2.1. Управле- ние сферой массовых коммуникаций	2.2. Управ- ление сфе- рой охраны культурного наследия	2.3. Управ- ление сфе- рой культу- ры	2.4. Управ- ление сфе- рой кинема- тографии	2.5. Управ- ление сфе- рой архив- ной дея- тельности
3. Транс- порт	3.1. Управле- ние сферой воздушного транспорта	3.2. Управ- ление сфе- рой ж/д транспорта	3.3. Управ- ление сфе- рой дорог и автотранс- порта	3.4. Управ- ление сфе- рой водных видов транспорта	3.5. Управ- ление сфе- рой геоде- зии и карто- графии
4. Сельское хозяйство	4.1. Управле- ние сферой растениевод- ства	4.2. Управ- ление сфе- рой живот- новодства	4.3. Управ- ление сфе- рой рыбо- ловства	4.4. Управ- ление сфе- рой ветери- нарии	4.5. Управ- ление сфе- рой фитоса- нитарии
5. образо- вание и наука	5.1. Управле- ние сферой интеллектуаль- ной собствен- ности	5.2. Управ- ление сфе- рой школь- ного образо- вания	5.3. Управ- ление сфе- рой высше- го образова- ния	5.4. Управ- ление сфе- рой науки	5.5. Управ- ление сфе- рой иннова- ционных технологий
6. Финансы	6.1. Управле- ние финансо- во-бюджетной сферой	6.2. Управ- ление сфе- рой налого- обложения	6.3. Управ- ление сфе- рой страхо- вания	6.4. Управ- ление сфе- рой финан- сового мо- ниторинга	6.5. Управ- ление служ- бами казна- чейства
7. Про- мышлен- ность и энергетика	7.1. Управле- ние сферой промышленно- сти	7.2. Управ- ление сфе- рой строи- тельства	7.3. Управ- ление сфе- рой ЖКХ	7.4. Управ- ление сфе- рой энерге- тики	7.5. Управ- ление сфе- рой метро- логии

Продолжение табл. 2

8. Экономическое развитие и торговля	8.1. Управление региональным развитием	8.2. Управление сферой внешней торговли	8.3. Управление таможенной службой	8.4. Управление государственными резервами	8.5. Управление федеральным имуществом
9. Природные ресурсы	9.1. Управление сферой природопользования	9.2. Управление земельными ресурсами	9.3. Управление водными ресурсами	9.4. Управление сферой лесного хозяйства	9.5. Управление сферой недропользования
10. Гидрометеорология и мониторинг окружающей среды	10.1. Управление службой государственной статистики	10.2. Управление сферой экологии	10.3. Управление сферой технологического и атомного надзора	10.4. Управление сферой связи	10.5. Управление сферой информационных технологий

Описанная система повышения квалификации муниципальных служащих обеспечивается структурой образовательных модулей, объединенных в 6 блоков (модульных комплексов):

➤ **Модульный комплекс 1.** Правовое обеспечение деятельности органов местного самоуправления и муниципальной службы (5 модулей, включающих 22 темы);

➤ **Модульный комплекс 2.** Организация и управление в муниципальных образованиях (11 модулей, включающих 73 темы);

➤ **Модульный комплекс 3.** Социально-экономические аспекты деятельности органов местного самоуправления (10 модулей, включающих 60 тем);

➤ **Модульный комплекс 4.** Информационно-коммуникативные аспекты муниципального управления (10 модулей, включающих 62 темы);

➤ **Модульный комплекс 5.** Кадровое обеспечение деятельности органов местного самоуправления (4 модуля, включающие 20 тем).

➤ **Модульный комплекс 6.** Психологическое сопровождение деятельности муниципальных служащих (5 модулей, включающих 21 тему).

Таким образом, данная система содержит 45 модулей, включающих в целом 258 тем, каждая из которых может реализовываться в форматах: 2 часа, 4 часа, 6 часов, 8 часов учебного времени. Это обеспечивает высокую адаптивность данной системы к запросам структур муниципальной службы. Описываемая система предусматривает также использование дистанционных форм обучения. Следовательно, имеется практическая возможность удовлетворить любые запросы кадровых служб органов муниципального управле-

ния по адаптации программы к конкретным потребностям муниципальных служащих определенной категории.

Каждый модуль, как для государственных, так и для муниципальных служащих снабжен разработанным профессорско-преподавательским составом Института повышения квалификации ВВАГС учебно-методическим комплексом: структура модуля, учебник (или электронное учебное пособие) по данному модулю, раздаточный материал и другие учебно-методические материалы. Естественно, приведенный перечень модулей и тем не является исчерпывающим. Именно непрерывное развитие и пополнение системы новыми модулями, отражающими происходящие непрерывные изменения в социуме, делают описанную систему постоянно актуализируемой, обеспечивая ей высокую адаптивность и востребованность.

Заметим, что такой подход создает прочную методологическую основу для разработки соответствующего образовательного стандарта в системе профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных и муниципальных служащих и является действенным методическим инструментом повышения качества субъекта управления.

С.Ю. Наумов (Саратов)

АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ

Коррупция представляет собой серьезную угрозу для современного Российского государства и общества. Отсутствие кардинальных мер по противодействию данному явлению может привести к негативным последствиям для государства и общества. Как сложное социальное явление коррупция является серьезной угрозой безопасности личности, общества и государства. В связи с этим проблема реализации эффективной антикоррупционной политики является одной из приоритетных задач.

Президент Российской Федерации определил отправные позиции, от которых необходимо отталкиваться при выработке антикоррупционной политики в стране. В Национальном плане противодействия коррупции отмечается, что «коррупция, являясь неизбежным следствием избыточного администрирования со стороны государства, по-прежнему серьезно затрудняет нормальное функционирование всех общественных механизмов, препятствует проведению социальных преобразований и повышению эффективности нацио-

нальной экономики, вызывает в российском обществе серьезную тревогу и недоверие к государственным институтам, создает негативный имидж России на международной арене ... В связи с этим разработка мер по противодействию коррупции, прежде всего в целях устранения ее коренных причин, и реализация таких мер в контексте обеспечения развития страны в целом становятся и настоящей необходимостью»¹.

Противодействие коррупции связано с подготовкой и осуществлением целого комплекса разнообразных и последовательных мер административно-правового и организационного характера, направленных на осознание, предупреждение и пресечение коррупции в органах власти. Основой успешной антикоррупционной деятельности является системное понимание коррупции, комплексная диагностика причин коррупции, определение условий и факторов, способствующих распространению и самовоспроизводству данной социальной болезни, что позволяет выработать своего рода «иммунитет».

Коррупция деформирует существующие легальные методы и механизмы управления общественными процессами и влечет анти-социальные последствия. Антикоррупционная политика как искусство возможного состоит из нескольких направлений развития, прежде всего из сочетаний стратегии осознания, предупреждения и пресечения.

Выделяют три основных направления противодействия коррупции:

– пресечение преступных проявлений, включая выявление, расследование, осуждение и наказание виновных (это сфера ответственности правоохранительных органов);

– ограничение возможностей для коррупции: регламентация, обеспечение контроля и прозрачности деятельности служащих, установление ограничений и запретов для служащих (сфера ответственности органов власти);

– создание условий для неприятия коррупции на индивидуальном и общественном уровнях (зона ответственности местного сообщества в целом)².

Разработка ведомственных и региональных антикоррупционных программ предусматривается в качестве одного из направлений противодействия коррупции в сферах деятельности органов

¹ Национальный план противодействия коррупции. Утв. Президентом РФ от 31 июля 2008 г. № Пр-1568 // Российская газета. 2008. № 164.

² См.: Бондарь В.Н. Муниципальные программы противодействия коррупции»: Уч. пос. для разработчиков местных антикоррупционных программ / Межотраслевой институт коммунальных стратегий. URL: <http://www.ozon.ru/context/detail/id/4381910/>

исполнительной власти в *Концепции административной реформы в России в 2006–2010 гг.*

В 2006 г. Правительством РФ были подготовлены *типовая программа противодействия коррупции в деятельности федерального органа исполнительной власти и типовая программа противодействия коррупции в субъекте Российской Федерации*. В предлагаемом виде или с незначительными изменениями такие программы принимались в 2007–2008 гг. и на федеральном, и на региональном уровнях¹.

В качестве *целей* программы противодействия коррупции в федеральном органе исполнительной власти выступают снижение уровня коррупции при осуществлении федеральными органами исполнительной власти государственных функций и предоставлении государственных услуг гражданам и организациям; устранение причин и условий, порождающих коррупцию в федеральном органе исполнительной власти.

Содержание примерной программы противодействия коррупции в субъекте РФ в целом аналогично рассмотренной программе.

В Саратовской области действует *областная целевая программа «Противодействие коррупции в Саратовской области на 2007–2010 годы»*. Для оценки эффективности реализации программы установлена система показателей, характеризующая ее основные результаты.

В 2007–2008 гг. в Саратовской области также принимались *муниципальные программы противодействия коррупции* в Александрово-Гайском, Балаковском, Калининском, Воскресенском, Вольском, Ивантеевском, Краснокутском и других муниципальных районах.

На сегодняшний момент принятие и реализация муниципальных программ противодействия коррупции является основным направлением осуществления антикоррупционной политики в муниципальных образованиях. Анализ содержания программ, принятых на территории Саратовской области, позволяет сформулировать некоторые рекомендации, направленные на совершенствование управления процессами противодействия коррупции на местном уровне.

Действующие муниципальные программы противодействия коррупции разработаны на основе рассмотренных выше типовых программ противодействия коррупции федеральных органов исполнительной власти и субъектов Российской Федерации. Понятно, что в принятых таким образом программах практически не учитывает-

¹ См.: Примерная программа противодействия коррупции. Одобрена Правительственной комиссией по административной реформе (протокол комиссии от 27 июля 2007 г. № 76). [Электронный ресурс]. URL: <http://ar.gov.ru/ru/regions/federal/news/index.php?body=ht/200.171.128.39/t.txt%3F&date23=20061016&from21=23&id4=431>

ся специфика муниципального образования. Вместе с тем, существуют различные факторы, влияющие на уровень коррупции: уровень экономического развития, уровень активности гражданского общества, величина бюджетных расходов, возрастная структура населения, уровень миграции, качество местной нормативной базы, традиции, информационный фон и другие.

Как правило, *целями* таких программ являются:

- создание системы по предупреждению коррупционных действий на территории района;
- снижение уровня коррупции, ее влияния на активность и эффективность деятельности органов местного самоуправления, повседневную жизнь граждан на территории района;
- обеспечение защиты прав и законных интересов граждан и общества от проявлений коррупции.

В данных формулировках достаточно затруднительным представляется определение конечных результатов реализации программы, разработка системы показателей достижения целей и их измерение.

В качестве *задач программы* выступают:

- внедрение практики проверки проектов правовых актов органов местного самоуправления района на коррупциогенность;
- выработка рекомендаций по устранению коррупциогенных факторов;
- разработка рекомендаций и проектов правовых актов органов местного самоуправления района, направленных на снижение уровня коррупции;
- предупреждение коррупционных правонарушений;
- устранение условий, порождающих коррупцию;
- оптимизация контрольных и надзорных функций, их разделение, исключение дублирующих функций в органах местного самоуправления;
- содействие доступу граждан и организаций к информации о фактах коррупции, в том числе путем освещения таких факторов в средствах массовой информации;
- формирование антикоррупционного общественного сознания, нетерпимости к проявлениям коррупции.

Предусмотренные программой *мероприятия* можно условно классифицировать следующим образом¹:

¹ В основу положена классификация, предложенная В. Бондарем (См.: *Бондарь В. Практика разработки муниципальных программ противодействия коррупции: первые итоги // Муниципальная власть. 2009. № 5*).

1. Организационные вопросы (обеспечение программы):

- создание комиссии при главе администрации по противодействию коррупции;
- разработка положения и порядка работы комиссии;
- организация и проведение круглых столов для информирования предпринимателей о ходе реализации программы;
- организация и проведение круглых столов для информирования общественных объединений, средств массовой информации района о ходе реализации программы;
- анализ сфер деятельности органов местного самоуправления с целью выявления сфер деятельности с повышенным риском коррупции;
- организация и проведение итоговой конференции для информирования населения района о результатах реализации программы.

Некоторые из указанных мероприятий представляют собой не столько содержание программы, сколько формы ее реализации – например, информирование о ходе реализации программы.

2. Ограничение возможностей для коррупции:

- заключение соглашения между администрацией и Торгово-промышленной палатой Саратовской области в части проведении антикоррупционной экспертизы правовых актов;
- проведение проверок правовых актов и проектов правовых актов на коррупциогенность;
- осуществление контроля и надзора в сфере предоставления муниципальных услуг, в том числе на платной основе;
- подготовка предложений по внедрению антикоррупционных механизмов в сферах деятельности органов местного самоуправления;
- проведение совещаний с целью анализа итогов, эффективности размещения муниципального заказа;
- разработка методических рекомендаций по совершенствованию системы муниципальных закупок с целью устранения условий для возможных проявлений коррупции;
- анализ проведения конкурсов и аукционов по продаже объектов муниципальной собственности с целью выявления фактов занижения реальной их стоимости; правовая оценка действий должностных лиц, подготовка рекомендаций по мерам реагирования.

Данную группу мероприятий можно назвать «непосредственно антикоррупционной». Она должна быть самой значительной по количеству и предусматривать более широкий спектр мероприятий.

Некоторые мероприятия необходимо конкретизировать, исключив декларативность формулировок – например, «контроль и надзор в сфере предоставления муниципальных услуг».

3. Кадровая работа:

- организация и проведение аттестационных комиссий для определения соответствия лиц, замещающих должности муниципальной службы, квалификационным требованиям;

- создание резерва кадров на замещение должностей муниципальной службы;

- обеспечение ротации руководящих кадров в единой системе муниципальной службы;

- обеспечение приоритетного назначения на руководящие должности лиц, находящихся в резерве на выдвижение, положительно зарекомендовавших себя в практической работе и проявивших организаторские способности; исключение протекционизма;

- проведение регулярных проверок деятельности муниципальных служащих на предмет соблюдения норм и требований, ограничений в служебном поведении служащего, установленных законодательством о муниципальной службе;

- приведение должностных инструкций муниципальных служащих во всех структурных подразделениях администрации с отражением регламента работы и полномочий служащего в соответствии с изменением действующего законодательства;

- организация и проведение совещаний с разъяснением сущности коррупции, ее аморальности, негативного влияния на экономическую и политическую обстановку в стране, с освещением выявляемых фактов коррупции.

Некоторые из предусмотренных мероприятий являются формами повседневной необходимой кадровой работы (аттестация, кадровый резерв, должностные инструкции), а следовательно, не должны включаться в антикоррупционную программу.

Остальные мероприятия связаны либо с обеспечением открытости деятельности местной власти, либо с информационной кампанией по вопросам противодействия коррупции.

Вместе с тем, в муниципальных программах Саратовской области не предусматриваются такие важные направления, как взаимодействие с правоохранительными органами, воспитание неприятия коррупционного поведения в обществе и развитие общественных институтов.

В программах также описываются ожидаемые результаты, как правило, идентичные предусмотренным в областной программе.

Показатели достижения результатов в действующих программах либо вовсе не показываются, либо не вполне соответствуют таким требованиям, как простота мониторинга и оценки, надежность информации, максимальная зависимость от органов местного самоуправления, отсутствие стимулов к контрпродуктивному поведению.

Изложенное позволяет сделать вывод о необходимости самостоятельной разработки муниципальными образованиями программ противодействия коррупции, соответствующих предъявляемым требованиям и, в первую очередь, доступных для реализации.

В целях повышения качества антикоррупционных программ общими чертами, независимо от их содержания и объема, должны быть:

- их направленность на конечный результат; подчинение всех мероприятий и действий, осуществляемых в рамках программы, поставленной цели;

- наличие в программе системы не только количественных, но и качественных показателей;

- объединение в определенных организационных рамках под общим руководством и управлением всех субъектов реализации программы от самого начала до окончания работ;

- четкое распределение прав, обязанностей и ответственности между всеми исполнителями; ориентация на результат конечный и результаты промежуточные, являющиеся средством, этапом, звеном в достижении конечной цели;

- строгая и четкая координация мероприятий;

- гибкая и четкая система управления реализацией программы, максимально приближенная к исполнителям.

Программно-целевой подход выражает объективную диалектику единства компонентов системы, подчиненность, согласованность частей с целым.

Принятию программы должна предшествовать длительная и сложная подготовка. На предварительной стадии разработки программы необходимо осуществить комплексную диагностику, направленную на исследование сущности решаемой программой проблемы, определение ее границ и масштабов. Диагностика должна стать основой целеполагания, определения генеральной цели и совокупности подцелей, целевых показателей по достижению целей, ресурсов, сроков и ответственных исполнителей. В противном случае принятие типовых программ становится формальностью, снижает мотивацию у заказчика программы, порождает неверие в возможности противодействия коррупции программными методами и в целом снижает эффективность реализации антикоррупционной политики.

В связи с этим более серьезного внимания и всесторонней поддержки со стороны государственных органов требуют процедуры проведения антикоррупционного мониторинга, который должен стать основой для разработки муниципальных программ противодействия коррупции, поскольку от качества проведения мониторинга напрямую зависит возможность постановки конкретных целей и задач программы, планирования адекватных решаемым проблемам мероприятий, определения достижимых результатов и разработки измеримых и качественных показателей оценки программы.

Одним из наиболее действенных и эффективных инструментов противодействия коррупции в органах государственной власти и местного самоуправления является антикоррупционная экспертиза правовых актов и их проектов. Необходимость очищения российского законодательства от положений, которые могут быть использованы и используются в коррупционных целях, стала рассматриваться в экспертных кругах в начале 2000-х гг.

В экспертном сообществе России уже к 2003 г. возникло понимание того, что в ситуации системной коррупции, характерной, к сожалению, в настоящее время для России, нельзя ограничиться первым подходом. Были сформулированы – прежде всего, специалистами фонда «Индем», Государственного университета, Высшей школы экономики, Института законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ – предложения по технологии снижения коррупционных рисков, создаваемых законодательством¹.

Вместе с тем многие субъекты РФ начали адаптировать имеющуюся методику для использования в региональных органах власти или разрабатывать собственные методики для применения не только уполномоченными органами, но и широким кругом должностных лиц и государственных служащих в процессе подготовки ими нормативных правовых актов. Так, в Саратовской области была разработана методика проведения антикоррупционной экспертизы правовых актов и проектов правовых актов, утвержденная приказом отдела по противодействию коррупции при правительстве области от 28 августа 2007 г. № 4.

Методика содержала следующий перечень коррупциогенных факторов:

1. Широта административного усмотрения государственного, муниципального служащего (наличие в правовом акте, проекте правового акта положений, дающих государственным и муниципаль-

¹ См.: Головинский К.И. Диагностика коррупциогенности законодательства / Под ред. М.А. Краснова, Г.А. Сатарова. М., 2004; Тихомиров Ю.А. Преодолевать коррупциогенность законодательства // Право и экономика. 2004. № 5.

ным служащим возможность широкого усмотрения при принятии административного решения или при совершении иных действий в пределах своих должностных полномочий).

2. Отсутствие надлежащей регламентации процедур (отсутствие в правовом акте, проекте правового акта конкретизации сроков, порядка проведения процедур либо ссылки на регламентацию их определенным правовым актом: нет исчерпывающего перечня предоставляемых документов или необходимых действий, что позволяет государственным или муниципальным служащим определять их произвольно, по своему усмотрению).

3. Неопределенность условий отказа в удовлетворении требований [наличие в правовом акте, проекте правового акта положений, неоднозначно либо не исчерпывающим образом определяющих основания отказа государственного или муниципального служащего в удовлетворении требований либо в принятии решения в пользу заинтересованного лица (лиц)].

4. Информационная закрытость системы органов государственной власти и местного самоуправления (наличие в правовом акте, проекте правового акта положений, обуславливающих информационную закрытость органов исполнительной власти, отсутствие или снижение государственного либо общественного контроля за законностью и обоснованностью принимаемых должностным лицом или государственным органом решений).

5. Необоснованное усложнение административных процедур (наличие в правовом акте, проекте правового акта положений, создающих обременительные условия для реализации лицом или организацией своего права либо для исполнения своей обязанности, в том числе неоправданное усложнение процедуры согласования; требование предоставления необоснованно завышенного объема информации, документации).

6. Произвольность выбора норм (наличие положений, дающих возможность государственному или муниципальному служащему произвольно, по собственному усмотрению выбирать норму, подлежащую применению).

7. Нарушение баланса интересов (наличие в правовом акте, проекте правового акта положений, анализ которых свидетельствует о предоставлении преимуществ отдельным субъектам правоотношений, отдельной группе субъектов правоотношений, в том числе необоснованное отсутствие конкурсных, аукционных процедур).

8. Несовершенство юридической техники (использование неоднозначных или не устоявшихся понятий, формулировок, категорий оценочного характера, допускающих различное их толкование).

Важным шагом к обеспечению обязательности проведения проверки правовых актов и их проектов на коррупциогенность на всех уровнях власти стало принятие 17 июля 2009 г. *федерального закона «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов»*¹.

Закон устанавливает правовые и организационные основы антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них коррупциогенных факторов и их последующего устранения.

Из указанных положений Закона следует, что *антикоррупционная экспертиза на муниципальном уровне* проводится органами, организациями и должностными лицами органов местного самоуправления при проведении правовой экспертизы и мониторинге применения муниципальных нормативных правовых актов в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления, и согласно методике, определенной Правительством Российской Федерации.

В развитие этих положений, а также соответствующих положений ст. 8 закона Саратовской области от 29 декабря 2006 г. № 155-ЗСО «О противодействии коррупции в Саратовской области» целесообразным представляется принятие муниципальных правовых актов, регулирующих порядок проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных правовых актов и проектов муниципальных нормативных правовых актов.

При разработке указанных муниципальных правовых актов следует принимать во внимание следующие рекомендации.

1. Несмотря на закрепление в федеральном законе от 17 июля 2009 г. «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» обязательности антикоррупционной экспертизы только в отношении проектов правовых актов, для повышения качества муниципального правотворчества следует установить также обязательность проведения экспертизы действующих муниципальных правовых актов. С учетом определенных ресурсных ограничений в органах местного самоуправления целесообразно установить план этой работы, с тем чтобы в качестве приоритетов были определены акты, регулирующие коррупционно опасные сферы. Постепенно, по мере овладения методикой и инструментами антикоррупционной экспертизы она должна быть проведена в отношении всех нормативных актов органов местного самоуправления. План проведения антикоррупционной экспертизы

¹ См.: СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609.

должен утверждаться с учетом требований граждан и организаций, чьи интересы затрагиваются соответствующими нормативными правовыми актами.

2. В муниципальном правовом акте, регулирующем порядок проведения антикоррупционной экспертизы, должна быть установлена обязательность проведения экспертизы нормативных актов и проектов нормативных правовых актов:

- касающихся прав, свобод и обязанностей человека и гражданина;
- связанных с распределением бюджетных средств;
- связанных с управлением и распоряжением муниципальной собственностью;
- связанных с размещением муниципального заказа;
- регламентирующих контрольные, разрешительные и регистрационные полномочия органов местного самоуправления;
- регламентирующих осуществление полномочий подведомственными организациями.

3. Системность антикоррупционной экспертизы и качество муниципального правотворчества обеспечивается проверкой нормативного правового акта (проекта нормативного правового акта) не просто на наличие коррупционных факторов, а на наличие всех известных коррупционных факторов, предусмотренных методикой, утвержденной постановлением Правительства РФ.

4. Муниципальный правовой акт об антикоррупционной экспертизе должен содержать положения, гарантирующие, что все выявленные в ходе экспертизы коррупционные факторы должны быть устранены из муниципального нормативного правового акта (проекта муниципального нормативного правового акта). В случае возникновения разногласий относительно отдельных коррупционных факторов и соответствующих положений правового акта (проекта правового акта) между участниками нормотворческого процесса, ответственность за устранение либо неустранение такого фактора должен нести принимающий (издающий) указанный правовой акт орган местного самоуправления (должностное лицо местного самоуправления).

В отношении должностных лиц органов местного самоуправления и муниципальных служащих, в компетенцию которых входит проведение антикоррупционной экспертизы, в том числе при разработке проектов нормативных правовых актов, не принявших меры по устранению выявленных коррупционных факторов, могут устанавливаться меры дисциплинарной ответственности.

5. Что касается субъектов экспертизы, то она проводится на разных стадиях всеми участниками нормотворческого процесса:

лицами, непосредственно разрабатывающими нормативный правовой акт; юридическими службами и специалистами, осуществляющими правовую экспертизу проектов нормативных правовых актов. В качестве финального этапа может быть предусмотрена контрольная антикоррупционная экспертиза, проводимая специальным субъектом, в качестве которого могут выступать уполномоченные должностные лица, рабочие группы, структурные подразделения.

При этом задача недопущения коррупциогенности нормативного правового акта не может быть полностью переложена на указанного специального субъекта. Основная нагрузка и ответственность в этом процессе должна лежать на лицах, разрабатывающих положения нормативного правового акта. Очевидно, что при их эффективной работе нагрузка на других субъектов антикоррупционной экспертизы и затраты на ее проведение минимизируются. При этом ответственность последних за недопущение коррупциогенности правового акта не снижается.

6. Обязанность по устранению коррупционных факторов в ранее принятых нормативных правовых актах должна быть возложена на специального субъекта, в качестве которого могут выступать уполномоченные должностные лица, рабочие группы, структурные подразделения. Необходимо также утверждать конкретных исполнителей, ответственных за проведение такой экспертизы.

7. Результаты антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов должны фиксироваться в сопроводительной документации. Лица, непосредственно разрабатывающие проект нормативного правового акта, указывают на отсутствие коррупционных факторов в пояснительной записке к разработанному ими проекту нормативного правового акта. Специалисты и юридические службы, проводящие правовую экспертизу, должны оформлять заключение по результатам проведенной ими антикоррупционной экспертизы в составе заключения по результатам правовой экспертизы в соответствии с требованиями методики, утвержденной постановлением Правительства РФ.

8. Заключение по результатам антикоррупционной экспертизы проекта нормативного правового акта, проведенной юридическими службами в рамках правовой экспертизы, должно направляться в установленном порядке лицам, разработавшим указанный проект, для устранения выявленных коррупционных факторов.

Заключение по результатам антикоррупционной экспертизы ранее принятого нормативного правового акта должно направляться в установленном порядке субъекту (органу, структурному подразделению), ранее внесшему рассмотренный нормативный право-

вой акт, его правопреемнику или в иной орган (структурное подразделение), установленный планом проведения антикоррупционной экспертизы в отношении ранее принятых нормативных правовых актов, для подготовки предложений по устранению выявленных коррупционных факторов.

9. Недопущение включения в проекты муниципальных нормативных правовых актов коррупциогенных факторов должно со временем войти в привычку для субъектов нормотворческого процесса. С этой целью при оценке уровня профессионализма и компетентности должностных лиц органов местного самоуправления и муниципальных служащих должны приниматься во внимание компетенция по проведению антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, а также случаи систематического появления в проектах нормативных правовых актов коррупционных факторов.

Должностные лица местного самоуправления и муниципальные служащие должны четко осознавать, что проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов и их проектов выступает в качестве одного из необходимых и важнейших направлений реализации антикоррупционной политики на местном уровне и вносит существенный вклад в формирование высокой правовой культуры в муниципальном образовании.

Реализация антикоррупционной политики связана с наличием политической воли в противодействии коррупции, с четким определением стратегии и системы мер; с необходимостью смещения акцента на предотвращение, профилактику коррупции и на изменение системы управления, а не на периодические жесткие репрессивные меры, «охоту на ведьм»; не только с принятием всеобъемлющего антикоррупционного законодательства, но и созданием специализированных институциональных структур для его реализации; с определением потенциально коррупциогенных зон, разработкой административных регламентов и стандартов управленческой деятельности, внедрением системы контроля за строгим соблюдением установленных административных процедур для обеспечения прозрачности и открытости в деятельности властных структур; с установлением наиболее сбалансированных и взаиморегулируемых отношений между государством, местным самоуправлением, общественными организациями, частным сектором, отдельными гражданами.

Проблема создания эффективных мер, средств и механизмов борьбы с коррупцией не менее сложна и многогранна для решения, чем само явление коррупции, поэтому их разработка и реализация должны получить надлежащее научное обеспечение.

Необходимо не просто сформировать очередной документ с программными лозунгами, а определить важнейшие приоритеты, раскрыть их содержание, рассчитать ресурсное обеспечение, в том числе и относительно использования социальных ресурсов – кадровых, социально-институциональных, социально-психологических, социально-культурных, особенно важно соблюдение данных принципов на муниципальном уровне, как наиболее приближенном к интересам и потребностям граждан.

**В.В. Грибанов,
А.В. Гайер, С.А. Ткачев
(Сыктывкар)**

ВОЗМОЖНОСТЬ ПРИМЕНЕНИЯ ОПЫТА ГЕРМАНИИ В ОБЛАСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Повышение эффективности публичного управления и качество принимаемых решений органами власти – это проблема не чисто российская. Эту проблему решают все страны и всегда. Каждое государство реализует ее с учетом своих особенностей, применительно к конкретным задачам, решаемым на конкретном этапе своего развития, а также имеет свой опыт решения задач повышения эффективности государственного и муниципального управления, который может быть полезен и другим странам, поэтому в России в период реформирования государственного и муниципального управления вполне естественно и оправдано обращение к зарубежному опыту тех стран, где достигнут заметный успех в реализации важнейших государственных задач: развития экономики, развития гражданского общества, решения социальных задач.

На сегодняшний день, анализ подходов к регулированию отдельных вопросов местного самоуправления в Германии позволяет определить направления, имеющие значение для реализации потенциала, заложенного в местном самоуправлении Российской Федерации.

В настоящее время вопросы организации и деятельности органов местного самоуправления в Российской Федерации в соответствии с российской Конституцией отнесены к совместному ведению Федерации и ее субъектов, и регулируются федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Между тем, анализ практики реализации данного закона в период с октября 2003 г. по

начало 2010 г. свидетельствует о недостаточном уровне эффективности его реализации.

Несмотря на существенные различия в традициях и опыте демократического развития России и Германии, при сопоставлении российского и немецкого законодательного и теоретического подходов к анализу соотношения местного самоуправления и государства в них можно увидеть достаточно много общих моментов. Все они обусловлены, прежде всего, тем, что оба государства пытаются строить местное самоуправление на основе универсальных демократических принципов, изложенных в Европейской хартии местного самоуправления. Наличие общих исходных принципов в оценке роли местного (коммунального) самоуправления в обществе и государстве, однако, не может и не должно привести к игнорированию особенностей правовой интерпретации и практической реализации данного института в России и Германии. Среди этих особенностей необходимо выделить следующие.

Если в России преобладает основанная на толковании конституционных положений позиция, в соответствии с которой местное самоуправление характеризуется как вид публичной, но не государственной власти, то в Германии в теории и судебной практике доминирует противоположный подход: коммунальное самоуправление рассматривается как государственная власть, государственное (публичное) управление, осуществляемое организационно обособленными звеньями – территориальными корпорациями публичного права.

Поскольку органы местного самоуправления в России не входят в систему органов государственной власти, то местное самоуправление не может быть вписано в структуру разделения государственной власти и отнесено к одной из ее ветвей. Будучи самостоятельным видом публичной власти, местное самоуправление организуется на собственных принципах разграничения правотворческих и исполнительных функций его органов (соответственно представительных и исполнительных).

Ряд отечественных теоретиков и практиков усматривает существенные различия в федеральной конституционной интерпретации института местного (коммунального) самоуправления в России и Германии. Эти различия заключаются в следующем: если в Основном законе ФРГ институт местного самоуправления рассматривается в рамках государственного строительства – в разделе «Федерация и земли»¹, то в российской Конституции – в большей степени как институт общественного устройства, связующее звено между обще-

¹ Hans D. Jarass, Bodo Pieroth: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar. Beck, 10. Auflage, 2009.

ством и государством¹. Согласно же господствующему в Германии мнению, коммунальное самоуправление в целом характеризуется как часть системы публичного (а именно государственного, земельного) управления, а правотворчество общин и их объединений рассматривается в рамках административного нормотворчества; муниципальные правовые нормы являются соответственно нормами особенной части административного права².

Если в Германии организационная модель местного самоуправления закрепляется в земельных законах об общинах (районах), а организационное верховенство коммун ограничивается правом определения внутренних административных структур, некоторых других вопросов внутренней организации в соответствии с законом земель³, то в России структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно⁴. Таким образом, выбор организационной модели местного самоуправления остается за муниципалитетом.

Различие в моделях федеративного устройства России и Германии предопределяет различные подходы к разграничению предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами. Если в Германии вопросы правовой регламентации коммунального самоуправления, как и обеспечения институциональной гарантии самоуправления, относятся к компетенции земель, то в России «определение общих принципов организация местного самоуправления» – предмет совместного ведения Федерации и субъектов. Соответственно Федерация обладает широким кругом законодательных полномочий в этой сфере. Органы местного самоуправления зачастую наделяются отдельными федеральными полномочиями непосредственно в федеральных законах, их компетенция также напрямую определяется Федерацией, в том числе и без какого-либо участия субъектов РФ.

В российской и немецкой правовой теории и законодательстве наблюдаются различные подходы к анализу статуса субъектов местного самоуправления. В Германии носителями права на коммунальное самоуправление признаются территориальные сообщества – основанные на членстве граждан по признаку их проживания на соответствующей территории, юридические лица публичного права – общины и их объединения (типа районов или уездов), а сами граждане и жители осуществляют свое права по участию в управлении

¹ Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. // Российская газета. 1993. 25 дек.

² *Andreas Kost, Hans Georg Wehling (Hrsg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung. Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn, 2003.*

³ *Kommunalpolitik: politisches Handeln in den Gemeinden / Hrsg.: Hellmut Wollman; Roland Roth. – 2. völlig überarb. und akt. Auflage. Opladen: Leske und Budrich, 1999.*

⁴ Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. // Российская газета. 1993. 25 дек.

в рамках этой корпорации и через нее. Соответственно право на самоуправление не рассматривается как основное право граждан.

В России же как в теории, так и в судебной практике, право на местное самоуправление рассматривается, прежде всего, как конституционное право гражданина. Субъектом этого права признается также территориально организованное в рамках муниципального образования население, т. е. муниципальное образование, статус которого в целом сопоставим со статусом общин и их объединений в Германии. Однако наряду с муниципальными образованиями правосубъектностью в сфере местного самоуправления обладают органы местного самоуправления, наделенные в соответствии с уставом правами юридического лица. Соответственно и в Конституции РФ решение всех вопросов на местном уровне закрепляется за органами местного самоуправления: именно органы местного самоуправления решают вопросы местного значения, они же наделяются отдельными государственными полномочиями¹. Подобная ситуация с «двойственной правосубъектностью» ведет к серьезной путанице на практике, к необоснованной подмене муниципальных образований их органами, а следовательно, к ограниченному восприятию права на местное самоуправление.

Основной закон ФРГ исходит из двухуровневой территориальной организации коммунального самоуправления в землях (исключение составляют города-земли): территориальные корпорации первого уровня – общины; территориальные корпорации второго уровня – районы (уезды)². При этом приоритет в разграничении компетенции отдается первому уровню: районы (уезды) осуществляют местное самоуправление только в рамках отведенной им законом компетенции. Принципы разграничения статуса общин и их объединений даны непосредственно в Основном законе (ст. 28), конкретно же компетенция «второго уровня» определяется в законодательстве земель. Важной особенностью районного (уездного) самоуправления является двойственный статус некоторых его органов, которые одновременно выступают низовыми органами непосредственного государственного управления землей. Таким образом, организационное обособление общин и их объединений (наделение статусом юридических лиц публичного права) не означает их полного отделения от государства.

Несмотря на единый дуалистический подход к оценке задач местного (коммунального) самоуправления, в обеих странах существуют различия в порядке их правового оформления, в анализе их со-

¹ Конституция Российской Федерации от 12.12.1993 г. // Российская газета. 1993. 25 дек.

² Hans D. Jarass, Bodo Pieroth: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar. Beck, 10. Auflage 2009.

держания. Так, в России на федеральном уровне закрепляется примерный перечень «вопросов местного значения», в Германии же федеральный законодатель исходит из принципа «всеохватывающей компетенции» общин¹, а значит, из отсутствия необходимости перечисления их предметов ведения. Вопросы ведения местного сообщества, находящиеся в ведении общин и их объединений, традиционно подразделяются на добровольные и обязательные (прямо закрепленные за территориальными корпорациями в федеральных или земельных законах коммунальные задачи). В России же, деление вопросов местного значения на обязательные и добровольные до сих пор не получило ни теоретической, ни практической интерпретации, хотя законодательная основа для подобной классификации содержится в 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: одни вопросы находятся в ведении муниципальных образований, другие могут быть ими приняты к рассмотрению².

«Переданные государственные полномочия» в соответствии с немецкой теорией и практикой также не однородны по своему правовому значению. Соответственно выделяются «обязательные задачи с правом дачи указаний», «задачи, выполняемые по поручению государства», и «государственные задачи, осуществляемые органом местного самоуправления как органом непосредственного государственного управления». Первая группа задач занимает промежуточное положение между государственными и коммунальными: в сущности, это такие же обязательные коммунальные задачи, только выполняемые «по указанию» государства, т. е. они подпадают под предметный (отраслевой) государственный надзор. Если государство отказывается от дачи указаний территориальным корпорациям при выполнении ими этих задач, то они переходят в разряд обычных обязательных коммунальных задач. В последнем же случае речь вовсе не идет о передаче компетенции общинам или их объединениям: полномочие возлагается только на орган, который государство как бы арендует у территориальной корпорации для реализации своих задач; при осуществлении переданного полномочия орган рассматривается как непосредственно входящий в систему соответственно федерального или земельного управления³.

«Задачи по поручению» главным образом передаются территориальным корпорациям землями как субъектами Федерации, в ве-

¹ Klaus Stern. Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland – Band V., C.H. Beck Verlag, München 2000.

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон РФ от 06.10.2003 г. №131-ФЗ// Российская газета. 2003. 8 окт.

³ Актуальные проблемы территориальной организации публичной власти: опыт России и зарубежных стран. Ч. 2 / Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2003. № 19 (212).

дении которых в соответствии с Основным законом ФРГ находится исполнительная компетенция (ст. 83), – поскольку исполнение федеральных законов, по общему правилу, является предметом собственного ведения земель, то и порядок их осуществления определяется землями¹, т. е. земли решают вопрос о передаче соответствующих исполнительных полномочий на уровень общин и их объединений. В то же время содержащиеся в ст. 83 и абз. 1 ст. 85 Основного закона оговорки («если иное не предусмотрено настоящим Основным законом», «если иное не определено в федеральных законах, принятых с согласия Бундесрата») допускают в порядке исключения непосредственную передачу Федерацией управленческих задач общинам и их объединениям².

В российском законодательстве передаваемые органам местного самоуправления государственные полномочия не разграничиваются по критерию различных юридических последствий передачи. Речь идет лишь о выделении федеральных государственных полномочий, которые передаются на основании федеральных законов, и государственных полномочий органов власти субъектов РФ, возлагаемых региональными законами. Хотя в виду имеются полномочия исполнительного характера, это вовсе не означает, что основную роль в передаче полномочий играют субъекты РФ. В отличие от ФРГ, в России не действует принцип презумпции исполнительной компетенции субъектов Федерации.

В Германии выработаны многообразные формы правового надзора за издаваемыми коммуналами в рамках их правотворческой автономии актами, при этом речь идет не только об уставах (как в России), но и о положениях. Наряду с «доведением до сведения» органа правового надзора весьма распространены такие формы надзора, как «представление» и «утверждение» акта местного самоуправления³.

Регламентация экономической деятельности муниципальных образований в РФ осуществляется преимущественно нормами гражданского, а не публичного права. В этой связи особенности участия муниципальных образований как субъектов публичного права в хозяйственном обороте не учитываются в необходимой степени. Не получили должного развития в законодательстве и практике публично-правовые формы экономической деятельности муниципальных образований (такие, например, как «публичный договор», ад-

¹ *Andreas Kost, Hans Georg Wehling (Hrsg.): Kommunalpolitik in den deutschen Ländern. Eine Einführung. Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn, 2003.*

² *Hans D. Jarass, Bodo Pieroth: Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar. Beck, 10. Auflage 2009.*

³ *Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland – Band V., C.H. Beck Verlag, München, 2000.*

министративный договор). В Германии, напротив, имеется развитая система муниципального хозяйственного законодательства, регламентирующего публично-правовые формы экономической деятельности общин и их объединений, а также особенности осуществления коммунальными корпорациями хозяйственной деятельности через частноправовые формы¹.

Несмотря на то, что и в России, и в Германии право муниципальных образований (территориальных корпораций) на объединение признается законом в качестве элемента права на осуществление местного самоуправления, интерпретация этого права, как и юридической природы возможных форм сотрудничества, серьезно различается. В России все горизонтальные формы взаимодействия муниципальных образований (договоры, ассоциации) регламентируются нормами гражданского, т.е. частного права. Так, статус ассоциаций муниципальных образований как некоммерческих организаций особого рода в настоящее время закрепляется гражданско-правовыми актами о некоммерческих организациях. То обстоятельство, что ассоциации муниципальных образований облакаются в частноправовую форму, ограничивает сферу их применения. Ассоциации по российскому законодательству не являются субъектами права на осуществление местного самоуправления, им не могут быть переданы полномочия местного самоуправления; регистрируются они также в порядке, предусмотренном для субъектов предпринимательской деятельности.

Обращают на себя внимание разнообразие форм горизонтального взаимодействия коммун в Германии и разветвленная система общинных объединений (союзов, ассоциаций). Это как публично-правовые корпорации, так и юридические лица частного права. Причем объединениям общин – корпорациям публичного права могут быть переданы для решения за их членов отдельные вопросы местного значения. Это вовсе не исключает возможности создания общинами ассоциаций в частноправовых формах для координации их действий, представительства и защиты интересов местного самоуправления на уровне Федерации или ее субъектов без передачи полномочий по реализации вопросов местного значения, т. е. союзов муниципалитетов в той форме, которая является единственной известной российскому законодательству формой межмуниципального объединения².

¹ Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland – Band V., C.H. Beck Verlag, München 2000.

² Актуальные проблемы территориальной организации публичной власти: опыт России и зарубежных стран. Ч. 2 / Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2003. № 19 (212).

Практика использования различных форм общинных объединений в Германии показывает, что во многих случаях передача полномочий союзам общин значительно повышает эффективность выполняемой местной задачи либо вообще позволяет обеспечить ее выполнение. В этой связи для российской практики представляется актуальным изменить подход законодателя к статусу ассоциаций муниципальных образований: предусмотреть возможность передачи межмуниципальным объединениям отдельных полномочий местного самоуправления и соответствующие инструменты по осуществлению контроля за их реализацией со стороны муниципалитетов.

Различия имеют место в формах организации самоуправления и управления в частях территории коммуны. Если в Германии за административно-территориальными образованиями – частями территории общины принципиально не признается качество правосубъектности (органы управления городских округов всегда выступают вонне от имени коммуны в целом), то в России законодательно допустимы различные варианты. Статус внутригородских муниципальных образований определяется уставом муниципального образования, в котором органы местного самоуправления городского административного округа также могут быть наделены статусом юридического лица. Органы территориального общественного самоуправления в соответствии с российским законодательством также могут признаваться юридическими лицами и как таковые выступать в гражданском обороте от собственного имени, в том числе при реализации переданных им на решение отдельных полномочий местного самоуправления.

Как бы ни оценивались различия в подходах к оценке соотношения местного самоуправления и государства в России и Германии, очевидно одно: демократические традиции местного самоуправления в России находятся пока в стадии формирования. Знание богатого опыта, накопленного Германией, близкой нашей стране не только по форме государственного устройства, но и по сложившейся в ней правовой системе, прошлым историческим связям (использование немецкого опыта в ходе земской реформы и др.), способно в немалой степени помочь России в выработке собственной концепции демократического устройства местной власти в условиях федерализма.

С.А. Понамаренко (Шахты)

ОПЫТ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ НА ПРИМЕРЕ Г. ШАХТЫ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ

Административная реформа в г. Шахты началась в 2005 г. Основные этапы ее таковы:

Шаг первый. «Хочешь изменить город – начни с себя» – так решила новая команда руководителей и в качестве критериев ориентира качества своей работы выбрала международный стандарт. Первой среди российских органов местного самоуправления администрация г. Шахты адаптировала и внедрила в свою деятельность систему менеджмента качества (далее – СМК), а затем прошла процедуру сертификации на соответствие требованиям международного стандарта качества. В 2006 г. СМК администрации г. Шахты по итогам внешнего аудита признана соответствующей международному стандарту ISO 9001:2000 «в отношении оказания муниципальных услуг». В 2007 г. сертификацию прошли все отраслевые (функциональные) подразделения администрации и Дума г. Шахты. Политика администрации города в области качества однозначно определила стратегический курс на обеспечение устойчивого развития муниципального образования и непрерывное повышение качества жизни населения.

Шаг второй. «Ориентир на потребителя». Планируя первоочередные направления оптимизации деятельности, администрация города провела анализ обращений граждан в органы местного самоуправления. Какие муниципальные услуги более всего востребованы населением? На что жалуются граждане при получении этих услуг? Как можно усовершенствовать предоставление услуг? Эти вопросы помогли определить наиболее проблемную муниципальную услугу – согласование и оформление документов для утверждения проекта границ и предоставления земельных участков. Заявителю при оформлении документов, пожелавшему оформить документы на земельный участок, требовалось не менее 32-х раз посетить различные организации и ведомства в разных районах города, выстоять в многочасовых очередях, преодолеть произвол чиновников, обеспечить несколько выездов специалистов на земельный участок. В лучшем случае этот процесс занимал 12 месяцев, в худшем – заявитель прекращал бесконечное хождение по ведомствам, и земельный участок оставался без документов. Такая ситуация является типичной для многих муниципальных образований, но руководство г. Шахты ре-

шило коренным образом изменить подход к предоставлению муниципальных услуг.

Шаг третий. «Невозможное – возможно». В 2006 г. администрация города провела не имеющую аналогов работу по внедрению системно-процессного подхода для установления порядка ускоренного прохождения документов при предоставлении земельных участков. Нововведение обеспечило оформление документов на земельный участок не за 12 месяцев, а всего лишь за 21 день. Уникальный проект получил название «Зеленый коридор».

Проведенный по итогам работы «Зеленого коридора» сравнительный анализ количества выданных администрацией города распоряжений о предоставлении земельных участков в аренду или собственность (с марта по август в течение трех лет) показал, что до внедрения проекта (2005 г.) таких правовых актов было выдано 114, в первый год реализации проекта (2006 г.) – 460, в 2007 г. – 1201, т. е. общая производительность труда повысилась примерно в десять раз. Сроки предоставления услуг по оформлению земельных участков сокращены до 67 дней – сокращены в 5,5 раз. Количество предоставленных услуг по оформлению земельных участков в 2009 г. – 7483 увеличено в 15 раз. Общее количество услуг предоставленных на базе МФЦ в 2007–2009 гг. 177 564 услуги.

Сжатые сроки разработки и внедрения «Зеленого коридора» обусловлены как нестандартным подходом к решению проблем, так и нестандартным режимом работы: апробация, описание и корректировка процессов выполнялись параллельно, что и позволило избежать бюрократических проволочек, неизбежных при внедрении любых инноваций.

Единственный в своем роде проект «Зеленый коридор» стал прочной основой для создания в 2007 г. одного из первых многофункциональных центров предоставления муниципальных услуг (далее – МФЦ) в г. Шахты. За короткий срок в десять раз (с 4 до 40) увеличилось число предоставляемых на базе МФЦ муниципальных услуг в области земельно-имущественных отношений. Это стало возможным благодаря использованию принципов «Зеленого коридора» при разработке процессов предоставления услуг в сфере архитектурной и градостроительной деятельности. Еще около 50 видов муниципальных услуг находятся на различных стадиях разработки и апробации.

В 2007 г. Администрация г. Шахты разработала уникальный механизм функционирования МФЦ, который можно представить в виде взаимодействия «сферы услуг» (секторы консультирования, приема и выдачи документов) и «сферы контроля» (контрольно-ана-

литический сектор). При посещении МФЦ с целью получения услуг заявитель непосредственно контактирует только со специалистом центра соответствующего сектора «сферы услуг».

Механизм функционирования МФЦ г. Шахты прост и заключается в следующем: после регистрации в секторе приема МФЦ специалисты «сферы контроля» передают пакет документов заявителя в службы – исполнители услуг, осуществляющие обработку и изготовление документов. Процесс изготовления необходимых документов сопоставим со «сферой производства»: во-первых, разработаны и внедряются стандарты внутреннего и внешнего взаимодействия (описан порядок прохождения, точные сроки исполнения документов и ответственность на каждом этапе); во-вторых, движение документов между специалистами организовано с использованием точных методов.

Как правило, процесс изготовления документов предусматривает включение в работу смежных служб, так или иначе участвующих в предоставлении муниципальных услуг. Территориально объединив эти службы (или их представителей), администрация города исключила такой распространенный негативный фактор, как «беготня по городу» в поисках очередного «кабинета власти» или смежной услуги. В залах работы с клиентами МФЦ находятся представители всех необходимых заявителю служб.

Преимущества «Зеленого коридора», отличия от «одного окна» в следующем: опираясь на одинаковую с технологией предоставления услуг по принципу «одного окна» федеральную законодательную базу, проект «Зеленый коридор», как принципиальная основа организации деятельности МФЦ, имеет существенные отличия, которые являются его неоспоримыми преимуществами.

Во-первых, сроки предоставления муниципальных услуг устанавливаются с учетом производительности труда специалистов МФЦ. В рамках регламентирующих каждую услугу нормативно-правовых документов (федерального и регионального уровней) администрация г. Шахты в результате исследования фактических затрат времени и числа необходимых специалистов нашла дополнительные возможности для сокращения сроков предоставления услуг и роста конечных показателей.

Во-вторых, все усовершенствования сначала апробируются, затем стандартизируются и регламентируются. Такой подход позволяет в короткие сроки выявить негативные факторы в процессе предоставления услуги и принять меры для их нейтрализации.

В-третьих, осуществляется двойной контроль движения документов. Пакет документов каждого заявителя помещается в отдель-

ную папку и сопровождается листом движения, который предназначен для установления фактического времени пребывания документов у конкретных специалистов всех подразделений, участвующих в предоставлении услуги. Второй вид контроля – поэтапная регистрация каждой папки в локальной электронной базе МФЦ. В любой момент, открыв электронную карточку заявителя, специалист МФЦ может увидеть, в каком подразделении или ведомстве находится искомый пакет документов.

В-четвертых, перемещение пакета документов «по инстанциям» для согласования осуществляют специалисты МФЦ, а не заявители, что существенно экономит время и препятствует злоупотреблениям. Эти же специалисты ведут поэтапную регистрацию движения пакетов документов. В МФЦ г. Шахты указанные функции возложены на контрольно-аналитический сектор, который также осуществляет мониторинг данных по общему числу принятых посетителей, количеству консультаций и приемов, проведенных каждым специалистом, и другим показателям.

Перечисленные преимущества проекта, мотивация сотрудников и постоянный контроль высшего руководства являются теми рычагами, которые позволяют обеспечить быстрое внедрение и устойчивое развитие инновационных технологий в рамках реализации административной реформы на территории г. Шахты.

В ноябре 2009 г. В г. Шахты открылся «Город будущего», МФЦ г. Шахты объединяющий деятельность 13 организаций, из них – 6 организаций федерального уровня (Росреестр, Пенсионный фонд, Фонд социального страхования, Федеральная миграционная служба, Налоговая инспекция, Роспотребнадзор) и 7 областных и муниципальных организаций: структурные подразделения Администрации г. Шахты, Комитет по управлению имуществом, Центр занятости, Центр хранения архивных документов, Департамент труда и социального развития, ЗАГС, МРЭО ГИБДД.

Проект реализуется на основе муниципально-частного партнерства. Многофункциональный центр отвечает самым современным требованиям. Общая площадь комплекса – 17,5 тыс. кв. м (800 кв. м архивных помещений), в просторных, светлых залах приема посетителей работает более 100 окон, способных обслужить в день более 3500 чел.

Постановление Правительства РФ № 796 вступило в силу с 1 января 2010 г., а в г. Шахты многофункциональный центр открыл свои двери 16 ноября 2009 г. и организовал работу в полном соответствии с утвержденными данным постановлением «Правилами организации деятельности многофункциональных центров предоставления государственных (муниципальных) услуг».

Обобщение опыта по созданию, функционированию и развитию МФЦ на территории г. Шахты позволяет сделать выводы о том, что создание сети многофункциональных центров в муниципальном образовании обеспечивает:

- переход на новый уровень отношений власти и общества;
- сокращение сроков и повышение качества предоставления муниципальных услуг;
- исключение коррупции;
- повышение информированности граждан о порядке, способах и условиях получения услуг;
- реализацию принципа взаимозаменяемости специалистов;
- повышение производительности труда и ответственности специалистов путем регламентации их деятельности.

Не останавливаясь на достигнутом, администрация г. Шахты следует принципу СМК «планируй – делай – проверяй – улучшай» и лидирует в реализации административной реформы в Ростовской области. Одно из перспективных направлений развития — создание фундамента для перехода к работе над проектом «Электронная администрация», предполагающим максимально широкое использование возможностей сети Интернет для предоставления муниципальных услуг, в том числе в рамках ФЦП «Электронная Россия».

С.Л. Бездольный (Азов)

ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ АКТИВНОСТИ И ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ ГОРОДА АЗОВА РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ: ОБОБЩЕНИЕ ПЕРЕДОВЫХ ПРИМЕРОВ

Город Азов – это многофункциональный, динамично развивающийся промышленный город с развитой инфраструктурой, диверсифицированной экономикой, перспективными территориями для развития под промышленную и жилую застройку. Он входит в Ростовскую агломерацию и играет роль города, находящегося на важной транспортной водной артерии России. Это позиционирует Азов и как транспортно-логистический центр, связывающий Юг России с глобальными международными и российскими рынками. Мощность портовых терминалов составляет около 8 млн т. различных грузов в год.

Кроме того, Азов – это город с богатой историей, которая уходит в далекое прошлое. Через несколько лет городу исполнится 950 лет,

хотя ряд современных исследователей уверены, что исторический возраст города значительно старше.

Формирование механизма повышения инновационной активности и инвестиционной привлекательности муниципального образования является важным и неотъемлемым условием обеспечения устойчивого развития муниципального образования и повышения качества жизни населения. Устойчивое развитие города во многом зависит от интенсивности инвестиционных процессов. Управление ими позволяет их активизировать, придать определенное направление, ускорить воспроизводственную динамику.

Стратегия развития г. Азова и его инвестиционной привлекательности строится в соответствии со стратегией привлечения инвестиций в Ростовской области. Главным условием успешного привлечения инвестиционных ресурсов и их эффективного использования является наличие целенаправленной инвестиционной политики, базирующейся на оценке и прогнозировании инвестиционного климата муниципального образования и учитывающей интересы всех участников инвестиционного процесса.

Во многом успех инвестиционной деятельности зависит от взаимодействия бизнеса и власти. Бизнес не должен работать в противовес интересам городского сообщества. Наиболее эффективны вложения инвестиций тогда, когда учитываются интересы всех участников. В городе Азове имеют место, как положительные примеры такого взаимодействия, так и отрицательные.

Так, при проектировании и строительстве (1998–2005 гг.) грузовых терминалов в Северо-Западной промышленной зоне не были учтены интересы городского сообщества, отсутствовало комплексное решение обеспечения объектов водой, электроэнергией, газом, транспортной инфраструктурой. Поток грузов шел по городским улицам через жилую застройку, что приводило не только к справедливым жалобам горожан, но вызывало протест граждан, пикетирование и перекрытие дороги к терминальным комплексам. Назрела необходимость строительства дороги, чтобы грузовой поток транспорта направить в объезд города. В 2006–2008 гг. совместными усилиями руководителей предприятий, расположенных в Северо-Западной промзоне, Администрации Ростовской области и города была построена на долевых условиях объездная дорога. Губернатором Ростовской области В.Ф. Чубом было выделено 25,0 млн руб., такая же сумма выделена бизнес-сообществом в результате чего решена проблема доставки грузов в Северо-Западную промышленную зону, прекратились жалобы жителей.

Пять лет назад в Азове существовала проблема комплексного развития территорий города под жилую, промышленную застройку

и рекреационную зону. В связи с этим администрация города обратилась с просьбой в администрацию области о выделении средств на разработку генерального плана развития города. Средства были выделены и в 2008 г., разработан и утвержден генеральный план развития города Азова до 2025 г.

Было понятно, что один генеральный план развития города не может решить проблемы привлечения в город инвесторов. Поэтому администрацией города при поддержке администрации области было подписано соглашение с Московским фондом «Институт экономики города» об оказании содействия в разработке правил землепользования и застройки, стратегического плана развития города на период 2009–2020 гг., ряда документов среднесрочного и долгосрочного планирования. Нами был осуществлен совместный проект по согласованию и реализации различных документов планирования развития муниципальных образований. Опыт азовчан был рекомендован для распространения среди малых и средних городов России. Администрацией города разработан полный пакет документов и для потенциальных инвесторов, были «установлены понятные и прозрачные правила игры». Мы здесь открыты и всегда готовы к конструктивному сотрудничеству. С целью привлечения инвестиций в город создан «Азовский инвестиционный центр». Разработан и размещен на сайте в сети Интернет «Инвестиционный паспорт города Азова», где имеется информация с конкретными предложениями и нормативно-правовой базой, необходимой для принятия решений о вложении инвестиций.

В соответствии с генеральным планом развития города сформирована Юго-восточная промышленная зона. Благодаря Администрации Ростовской области и лично губернатору В.Ф. Чубу выделены средства в размере около 400 млн руб. на инженерные сети и реконструкцию очистных сооружений муниципального предприятия «Азовводоканал». Более 700 млн руб. направлено на объекты энергетики. Администрация города проводит работы и оказывает содействие в подготовке земельных участков под строительство, разработке проектно-сметной документации, внимательно относится ко всем вопросам инвестора. В свою очередь, бизнес-сообщество направило более 300 млн руб. на развитие инфраструктурных объектов Юго-Восточной промышленной зоны, таким образом сложилось понимание между властью и бизнес-сообществом в происходящих инвестиционных процессах.

Создание Юго-Восточной зоны даст новый импульс в развитие экономики города и в целом региона. Размещение здесь новых промышленных производств соответствует задачам динамичного и сба-

лансированного развития международного и межрегионального инвестиционного сотрудничества в Ростовской области, которое в целом направлено на ускорение процессов модернизации и развития хозяйственного комплекса.

С целью привлечения инвесторов администрация города совместно с Городской думой приняла решение о значительном снижении налоговых платежей за землю на период реализации крупных инвестиционных проектов в городе. Таким образом, в соответствии с генеральным планом города получила развитие Юго-Восточная промышленная зона, в которой открыты новые предприятия по производству строительных конструкций «Армакс-Юг», электротехнических изделий «Элтехника-ЮГ». Завершено строительство одного из крупнейших в Европе заводов компании «Пепсико» по производству чипсов и снеков. Объем инвестиций составил два миллиарда семьсот шестьдесят девять миллионов рублей. С выходом предприятия на полную мощность объем производства составит более трех миллиардов рублей в год, будет создано более одной тысячи рабочих мест в основном производстве и более трех тысяч рабочих мест в сопутствующих производствах.

Фирма AGC (Главербель) в результате конкурсных торгов получила право аренды земельного участка под строительство стекольного завода по производству флоат стекла.

Выделен земельный участок под строительство завода по производству пластиковых труб «Нева-Пласт».

Планируется строительство крупнейшего в России терминального комплекса по перевалке сжиженных газов.

Инвестиции в строительство жилья за последние три года увеличились в два раза.

Значительно выросли инвестиции в основной капитал крупных и средних предприятий. Инвестиции в основной капитал крупных и средних предприятий в 2009 г. по сравнению с 2008 г. выросли в 2,9 раза.

Анализируя результаты инвестиционной деятельности предприятий города за последние годы, необходимо отметить, что наметился значительный рост капвложений в группе малых предприятий. В 2009 г. в городе построены торговые предприятия площадью более двух тысяч квадратных метров.

Сфера торговли и услуг остается инвестиционно-привлекательной отраслью экономики. Благодаря росту инвестиций ежегодно увеличивается количество предприятий потребительского рынка города, как за счет введения новых объектов, так и за счет проведения реконструкции и капитального ремонта основных фондов предприятий.

В 2009 г. в сфере малого предпринимательства осуществляли деятельность 4450 хозяйствующих субъектов, что в 2,5 раза больше по сравнению с 2005 г. За последние 4 года объем розничного товарооборота увеличился в 3 раза, удельный вес налоговых поступлений во все уровни бюджета от деятельности субъектов малого и среднего предпринимательства в 2008 г. составил 38,7 %, что в 4,6 раза больше по сравнению с 2006 г. – 8,4 %.

Благодаря поддержке администрации Ростовской области и созданию условий по привлечению инвестиций в город, несмотря на сокращение инвестиционной активности в стране поток инвестиционных ресурсов в азовскую экономику на сегодняшний день не уменьшается. Это в свою очередь дает значительный рост бюджетных поступлений. Бюджет г. Азова по собственным доходам по сравнению с 2005 г. вырос почти в 5 раз, а в кризисный 2009 г. рост по сравнению с 2008 г. составил 43 %. В 2010 г. планируется дальнейший рост собственных доходов бюджета. Этому способствует и развитие туризма. В последние годы увеличилось количество посещений туристами города. Разработана целевая программа «Развитие туризма в городе Азове на 2008-2010 годы», строится комфортабельная гостиница, приводится в порядок инфраструктура города, благоустраиваются территории. Основной целью Программы является создание благоприятных условий для развития туризма и удовлетворения спроса потребителей на туристические услуги. Для достижения цели намечается:

1. Развитие туристической инфраструктуры города и туристских услуг. Развитие материально-технической базы туризма.
2. Сохранение культурно-исторического наследия и объектов туристического показа города Азова.

В целях эффективного развития въездного и внутреннего туризма нам необходимо создать информационно-туристический центр города Азова, сформировать новые экскурсионно-туристические программы и маршруты, реализовать инвестиционные проекты по созданию новых объектов туристической индустрии: строительство новых гостиниц, яхт-клуба, оздоровительных спортивных сооружений, набережной по р. Азовка, реконструкция и создание новых культурно-развлекательных объектов на территории городского парка. Генеральным планом развития города предусмотрено развитие инфраструктуры туристических зон и поэтому по ряду объектов туристической инфраструктуры, несмотря на кризисные явления в экономике инвесторы проявляют заинтересованность.

Специалисты называют туризм «беспроектной» отраслью для экономики территории. Он создает городу устойчивую экономиче-

скую базу, обеспечивает широкий спектр «социальных ролей», финансовую стабильность и прекрасную репутацию.

В целях дальнейшего привлечения инвестиций администрация города определила следующие основные направления инвестиционной политики в городе Азове.

Первое. Инвестиции в инновационные технологии, строительство новых современных, высокотехнологичных, конкурентоспособных производств.

Второе. Инвестиции в нематериальные активы города – в здоровье горожан и их интеллектуальный потенциал, в имидж города.

Третье. Инвестиции в развитие культуры города и туризм. Модернизация организаций культуры, сохранение и популяризация культурного наследия города, развитие инфраструктуры туризма.

Четвертое. Инвестиции в модернизацию и реконструкцию существующих производственных мощностей. Строительство объектов жилья и социальной сферы.

В заключение хотелось отметить, что рычаги решения многих вопросов, от которых зависит инвестиционная привлекательность муниципального образования, находятся в ведении федеральных и региональных органов власти. То, что Азов стал перспективной инвестиционной площадкой, стало результатом плодотворного сотрудничества администрации Ростовской области, Азовской городской администрации и областного Агентства инвестиционного развития. Агентство занимается не только поиском инвесторов, но и размещением их на инвестиционной площадке, координирует вопросы финансирования коммунальной и инженерной инфраструктуры.

Поэтому важно выделить круг задач по улучшению инвестиционной привлекательности территории, которые муниципальные власти могут непосредственно решать на своей территории. Эти задачи должны согласовываться с общей стратегией развития региона и субъекта Федерации.

Таким образом, использование инвестиционной составляющей в механизме разработки концепции социально-экономического развития города позволит решить проблемы формирования муниципальной стратегии с позиций системного подхода и учесть все аспекты деятельности муниципального образования.

В.А. Фирсов (Волгодонск)

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СТРУКТУРЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА (ОПЫТ Г. ВОЛГОДОНСКА)

Реформирование российского общества предполагает качественное изменение стратегических принципов управления на местном уровне: переход к новым приоритетным целям и задачам, усиление инновационных процессов в социальной среде, поиск оптимального соотношения между сложившимися отечественными традициями и новыми подходами, связанными с интеграцией в мировое экономическое пространство.

Институт местного самоуправления относится к основам конституционного строя Российского государства и служит важной гарантией обеспечения прав граждан на участие в управлении делами государства и местного сообщества. Эффективная система местного самоуправления позволяет конструктивно согласовывать интересы общества и института власти.

В последние годы в Российской Федерации много сделано в плане обеспечения политико-правовых и организационных условий для создания и функционирования органов местного самоуправления. Основные принципы и черты отечественной модели местного самоуправления закреплены в Конституции и федеральных законах. Особое значение имеет для муниципалитетов федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который трансформировал местное самоуправление в поселенческую модель организации и снизил индекс дистанции власти с населением.

Формирование местного самоуправления продиктовано необходимостью развития институтов гражданского общества. И поэтому перспективы развития и усиления его роли будут определяться уровнем интеграции с гражданским сектором.

Становление гражданского общества – процесс сложный, и принципиально важно для института власти принимать необходимые меры по стимулированию участия граждан в общественной жизни и созданию условий для формирования его структур. Более того, основная функция власти в гражданском обществе направлена на защиту социальных прав, интересов граждан, для самореализации личности, в том числе в вопросах местного значения.

Местное самоуправление является связующим звеном между государством и гражданским обществом и играет ключевую роль

в сохранении и укреплении государственности и развитии демократических институтов.

На сегодняшний день нет сомнений в том, что динамика развития территории во многом зависит от того, насколько органы местного самоуправления готовы поддержать формирование общественных организаций, союзов, учреждений и выстроить с ними партнерские отношения. Именно такой подход к местному самоуправлению как к реальной силе, способной влиять на общественно-политическое и экономическое развитие территории, реализуется в г. Волгодонске.

Одним из приоритетных направлений деятельности Администрации города Волгодонска является повышение эффективности взаимодействия с гражданами, некоммерческими общественными организациями, создание условий для активного участия населения в решении вопросов местного значения.

На начало 2010 г. в городе Волгодонске зарегистрировано 43 профсоюзных и 74 общественных организаций. Общественные организации, бесспорно, являются иницилирующей силой, которая формирует в обществе качественно новые социальные связи, позволяющие обеспечить динамичный переход к новому уровню общественных отношений и гражданской ответственности.

Три года назад по инициативе органов местного самоуправления в Волгодонске создан Городской центр общественных организаций. Центр стал не только сервисной структурой для некоммерческих организаций и площадкой для переговоров, но и системообразующим фактором в институционализации структур гражданского общества Волгодонска.

Большую роль в инициировании гражданской активности играет Общественная палата города, на сегодняшний день она объединяет более 50 общественных организаций. Секторы Общественной палаты смело внедряют в практику работы передовые социальные технологии. Проведение «круглых столов», встреч с мэром города, ответственными работниками Администрации позволяют эффективно решать вопросы местного значения, снижать социальную напряженность, разрабатывать механизмы для повышения работоспособности как власти, так и общественных объединений.

За последние два года 6 общественных организаций приняли участие в конкурсе муниципальных грантов и 200 тыс. руб. бюджетных денег были освоены общественниками для решения проблем детей и молодежи. Общественные организации «Комитет социальной защиты российских военнослужащих и призывников» и общество инвалидов стали обладателями президентских грантов на сумму 300 тыс. и 500 тыс. руб. соответственно.

Все большую активность граждане проявляют в решении сложных, стратегически важных для экономического потенциала города вопросов. Свидетельство тому публичные слушания по оценке воздействия на окружающую среду строительства и эксплуатации 3-4 блоков Ростовской АЭС, которые прошли в феврале 2009 г. Активные граждане, лидеры общественных организаций в рамках конструктивного диалога внесли более 30 замечаний в протокол общественных слушаний.

Открытость исполнительных органов власти по отношению к инициативам «снизу» во многом определила судьбу города как территории с благоприятным инвестиционным климатом. По сравнению с другими городами Ростовской области, Волгодонск уверенно занимает лидирующие позиции по объему инвестиций в основной капитал, объему товаров собственного производства, финансовым показателям деятельности крупных и средних организаций.

Качественным показателем проявления гражданской зрелости и социальной ответственности бизнеса является рост общественных организаций из числа бизнес-сообщества, которые занимаются благотворительной деятельностью. Результатом их работы явилось открытие Кургана казачьей славы, памятника адмиралу Федору Ушакову, легендарному донскому атаману Матвею Платову, детской игровой комнаты в городской детской больнице и многие другие акции социальной поддержки населения. В городе появилось настоящее сообщество неравнодушных к чужим бедам людей. Благодаря денежной помощи меценатов и пожертвованиям жителей в городе сохраняются храмы, оказывается помощь многодетным семьям, ветеранам, детям и старикам, находящимся в социальных учреждениях.

Волгодонск – это город, переживший 16 сентября 1999 г. трагедию – теракт на Октябрьском шоссе, 35. С 2006 г. на территории города действует Региональная организация содействия защите прав пострадавших от теракта «Волга-Дон», представители которой на всех уровнях власти поднимают вопрос о принятии федерального закона о предоставлении льгот пострадавшим от терактов. Городское сообщество в лице представителей общественных организаций, бизнеса, власти в память жертв терактов ежегодно проводит городскую общественную конференцию «Экстремизм и терроризм – угроза миру и безопасности».

Практически в каждом совете или комиссии Администрации города работают представители общественности, принимающие участие в выработке и принятии решений, направленных на улучшение качества жизни волгодонцев.

Развитие гражданского общества невозможно без эффективного использования потенциала молодого поколения. Молодежь – это главный трудовой и интеллектуальный ресурс общества. В рамках городской целевой программы «Молодежь Волгодонска» более 10 000 молодых людей участвуют в деятельности общественных объединений и в реализации социально значимых проектов. В городе работает 7 молодежных политклубов.

Большую консультационную работу по юридическим вопросам для населения проводят правозащитные организации. С целью повышения правовой грамотности жителей нашего города и оказания им бесплатной правовой помощи в мае 2009 г. стартовал совместный проект Администрации города и Волгодонского института Южного федерального университета: «Консультационно-правовые пункты в микрорайонах города». В рамках данного проекта студенты-волонтеры специальности «Юриспруденция» один раз в месяц оказывают гражданам консультации в вопросах, регулируемых нормами жилищного, семейного права, права человека на социальное обеспечение и др.

Значительных результатов в своей деятельности в части защиты прав и интересов граждан добились «Волгодонская ассоциация потребителей» и Союз работников торговли, сферы услуг и бытового обслуживания.

И это далеко не полный перечень дел, проведенных общественным сектором. Многие еще предстоит сделать и местной власти, и городскому сообществу.

Одним из главных направлений ближайших лет является оздоровление политической и правовой культуры граждан, преодоление их иждивенческих настроений через формализацию института территориального общественного самоуправления.

Результаты, достигнутые в Волгодонске в развитии отдельных элементов гражданского общества, являются базовыми, однако их институционализация заметно улучшила социальную архитектуру города и позволила определить дальнейшую траекторию в развитии системы местного самоуправления.

И.И. Дроботенко (Омск)

МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ ЗА РУБЕЖОМ: ТРАДИЦИИ И НОВАЦИИ

Актуальность вопросов местного управления и местного самоуправления применительно к развитию политических систем зарубежных стран обусловлена, в первую очередь, тем, что местная власть существует в единстве с общим механизмом государства, являясь в то же время, самостоятельным институтом, одной из форм народовластия. Анализ зарубежного опыта в этой сфере приобретает для России практический смысл, поскольку проблемы, с которыми столкнулись государственные органы нашей страны при попытке реформировать систему МСУ на современном этапе, не являются «эксклюзивными». Они во многом представляют собой проявление общемировых тенденций¹, хотя ряд исследователей указывает на то, что простой перенос той или иной зарубежной модели управления в целом и местного самоуправления, в частности, без учета политической культуры, исторических традиций и многоэтнической гражданской общности в России является заведомо ошибочным политическим шагом².

К настоящему времени за рубежом (прежде всего, на Западе) накоплен значительный опыт создания и деятельности местного самоуправления, поскольку муниципальные традиции были заложены в Европе еще в период Великой французской революции, выделившей в качестве самостоятельной власти местное, коммунальное самоуправление, и насчитывают не один десяток лет. Фактически, в рамках каждой государственной системы можно наблюдать свою специфику способов осуществления управленческих функций на местах, однако, несмотря на существующие различия, можно выделить несколько моделей местного самоуправления, каждая из которых обладает своими «плюсами» и «минусами». Как справедливо отмечает доктор юридических наук В.Е. Чиркин: «Эти плюсы можно более или менее эффективно использовать и в других странах, а минусы – отсекают в зависимости от целей, которые ставятся с учетом условий страны, психологического склада ее населения. Но для

¹ Салов О. Местное самоуправление в современном мире // Федерализм. 2000. № 1. С. 175.

² Емельянов Н.А. Местное самоуправление в Российской Федерации: конституционно-правовой и институциональный анализ // Дисс. ... докт. юрид. наук. М.: РАГС, 1998. С. 8.

того, чтобы «использовать и отсекают» такие модели надо знать, тщательно изучить их»¹.

Чтобы адекватно оценить роль и место местного управления в рамках политической системы, проанализировать отношения отдельных институтов, функционирующих на местном уровне, необходимо, прежде всего, четко определить соотношение понятий «местное управление» и «местное самоуправление».

В этом контексте важно отметить, что отечественные и зарубежные исследователи, оперируя данными терминами, вкладывают в них порой разный смысл. Зачастую использование понятий «местное управление» и «местное самоуправление» подразумевает описание двух различных систем, параллельно функционирующих на местном уровне. В данном случае под местным управлением понимаются органы, назначаемые из центра и представляющие государственную администрацию на местах, а под местным самоуправлением – местные представительные органы².

В то же время более адекватным представляется подход А.И. Черкасова, предполагающий не противопоставление местного самоуправления местному управлению, а рассмотрение их во взаимодействии³. Подобной точки зрения придерживается и ряд зарубежных ученых, разрабатывающих муниципальную проблематику. Так, Х.Ф. Алдерфер подчеркивал, что не следует противопоставлять такие понятия как «местное самоуправление» и «местное государственное управление», «местное представительное управление» и «местное непредставительное управление», поскольку все они входят в более широкое понятие «местное управление». Последнее, по мнению Х.Ф. Алдерфера, является достаточно всеобъемлющим и охватывает все единицы управления ниже общенационального уровня в унитарных государствах и ниже уровня субъекта федерации в федеративных государствах⁴.

Таким образом, местное самоуправление обычно представляется сложным и гибким механизмом, который может включать как государственную администрацию на местах, так и местные органы представительной и исполнительной власти, что отражает совмещение в институте местного управления самоуправленческих и государственных начал. Именно в таком качестве местное управление входит в государственный механизм, обладая значительной специ-

¹ Чиркин В.Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт // Журнал российского права. 1997. № 8. С. 97.

² Там же.

³ Черкасов А.И. Сравнительное местное управление: теория и практика. М., 1998. С. 22–23.

⁴ Alderfer H.F. Local Government in Developing Countries. N.Y., 1964. С. 2, 177.

фикой и самостоятельностью по сравнению с другими его элементами.

Кроме того, стоит отметить, что в определенном смысле термины «местное самоуправление» и «местное управление» могут выступать как синонимы: первое из названных понятий можно рассматривать как составную часть второго, воплощающую его содержание. В то же время термин «местное самоуправление» имеет свою особую смысловую нагрузку, отражая, прежде всего, функциональный аспект демократического управления на местах, автономию местных коллективов в рамках более широкого целого, их способность самостоятельно решать местные проблемы. В этом отношении примечательно определение МСУ, данное немецким исследователем Ф.Л. Кнемайером, которое трактует его как автономию малых территориальных единиц в рамках общих для всего государства законов¹.

Также стоит учитывать, что понятие «местное самоуправление» носит во многом прикладной теоретико-идеологический характер, поскольку таким образом подчеркивается совпадение объекта и субъекта управления территориальной единицы, возможность местного сообщества (жителей соответствующей общины) самостоятельно решать вопросы локального, хозяйственного характера без вмешательства со стороны центральных властей.

Использование категории «местное самоуправление» в процессе анализа формально основывается на предположении о том, что население соответствующих административно-территориальных единиц само управляет своими делами. Процесс управления, однако, может быть осуществлен лишь через соответствующие органы, формируемые населением (чаще всего путем прямого голосования). Как справедливо замечает американский исследователь В. Остром, голосование – очень тонкая нить, едва ли достаточно крепкая для того, чтобы позволить нам считать, что народ правит, выбирая своих представителей². Речь идет о том, что органы «низового» уровня власти в целом формируются и функционируют на основе тех же принципов, что и вышестоящие органы управления. В связи с этим следует абсолютизировать понятие «самоуправление» применительно к местному уровню, наделять его какими-то особыми «общественными» свойствами и противопоставлять государственному управлению.

Разграничение названных понятий представляется необходимым для дальнейшего исследования зарубежных моделей местного самоуправления, поскольку различие последних между собой осно-

¹ Кнемайер Ф.Л. Организация местного самоуправления в Баварии. Основные структуры, особенности, недостатки // Государство и право. М., 1995. № 4. С. 110.

² Остром В. Смысл американского федерализма. М., 1993. С. 20.

вано на отношениях муниципальных органов с органами государственной власти.

В то же время, для выбора определенной модели местного управления первостепенную важность имеет адекватное представление о его содержании. Теоретические основы учения о местном самоуправлении были разработаны в первой половине XIX в. А. Токвиллем, Л. Штейном и Р. Гнейстом. Первоначально была выдвинута и обоснована теория свободной общины, базирующаяся на следующих основных посылаках. Община (местное сообщество) имеет право на самостоятельное распоряжение своими (местными) делами и поиск решения соответствующих проблем. Это право носит такой же естественный и неотчуждаемый характер, как права и свободы человека. Обоснованием данного утверждения служило более раннее естественно-историческое возникновение общины, нежели государства, в силу чего государственные органы должны уважать и не ущемлять свободу общинного (местного) управления, не вмешиваться в компетенцию общины. Община обладает независимостью, автономностью по отношению к государству. Однако теория свободной общины имела и достаточно уязвимые положения, поскольку исходила из необходимости защиты прав естественно образовавшейся территориальной единицы. В то же время именно государством были образованы более крупные самоуправляющиеся территории (районы, провинции и т.п.), о неотчуждаемости и естественном характере которых говорить не приходится.

В дальнейшем на смену теории свободной общины пришли новые исследования, в связи с чем в настоящее время, говоря о характере местного самоуправления, имеют в виду две более поздние теории: общественную и государственную. Общественная теория самоуправления исходит из традиционного противопоставления государства и местного сообщества и обосновывает негосударственный (преимущественно хозяйственный) характер деятельности местных органов. Следуя этой теории, можно говорить о двух основных видах публичной власти: государственной власти и власти местного самоуправления. Первую от имени всего общества реализуют центральные государственные органы (глава государства, правительство, парламент) и их представители на местах (назначенные префекты, губернаторы, комиссары и т.п.). Вторую – власть местного самоуправления – осуществляют от имени определенного местного коллектива (села, района и т.д.) избираемые этим коллективом (избирателями) местные органы – советы, комитеты, мэры городов, общин и т.д.

Согласно общественной теории местного самоуправления, сущность процесса самоуправления состоит в предоставлении местному сообществу права самостоятельно реализовывать свои общественные интересы и в сохранении за правительственными органами права распоряжения одними только государственными делами. Общественная теория исходит, следовательно, из противоположения местного общества государству, общественных интересов – политическим, требуя, чтобы усилия и общества, и государства были направлены исключительно на достижение «сепаратных» целей и задач¹.

Однако политическая практика в муниципальной сфере показала, что провести точное разграничение предметов ведения собственно общинных (местных) и государственных, порученных для исполнения общинам, вряд ли возможно. Так, вопросы образования, культуры, здравоохранения и другие, решаемые муниципальными органами, составляют «интерес» не только местного населения, но и государства, то есть они не являются чисто общественными (местными), в силу чего и не могут быть противопоставлены «интересам» государства.

Противоположенностью этой теории явилась государственная теория самоуправления, согласно которой самоуправление является одной из форм местного государственного управления. В этом случае все полномочия в области МСУ рассматриваются как данные государством, имеющие в качестве источника государственную власть. Если местные органы избираются населением, они, тем не менее, являются проводниками курса государственной власти. Сторонники этой теории не отрицают, что местное самоуправление обладает своеобразием, определенной автономией, самостоятельностью в решении местных вопросов, но остается частью единого государственного механизма, частью общей структуры по управлению обществом. Местные органы самоуправления действуют в соответствии с законодательством, принятым органами государственной власти, в рамках определенных полномочий, под контролем Центра. Более того, управление на местах, по их мнению, и создается лишь для удобства управления со стороны государства, поскольку центральные власти просто технически не в состоянии обеспечить самостоятельный контроль во всех административно-территориальных единицах и не способны управлять только через своих уполномоченных.

Таким образом, государственная теория местного самоуправления не отрицает необходимости наличия выборных органов, представляющих местное население, но дает им иную оценку и усиливает

¹ Коркунов Н.М. Русское государственное право. СПб., 1909. Т. 2. С. 248.

ет государственные начала; а также допускает (теоретически), что территориальными единицами могут управлять только представители государства (в некоторых странах это единицы областного звена, например, в Болгарии, в других – промежуточные, районные, например, во Франции). Правда, не исключается, что при таких уполномоченных государства могут создаваться совещательные органы из представителей местного населения. Так, в Польше при воеводах действуют «сеймики», представителей которых воеводы обязаны периодически информировать о своей деятельности.

Однако необходимо учитывать, что реальная политическая практика носит комплексный характер и значительно сложнее любой из представленных теорий – в управлении местными делами, независимо от его форм, неразрывно переплетаются и «общественные», и «государственные» черты. Общественные черты, которые несколько искажаются общественной теорией, находят свое выражение в известном обособлении публичной власти территориального коллектива от государственной власти, в автономии первой, ее самостоятельности при принятии решений по местным вопросам, в возможности в судебном порядке оспаривать некоторые решения государственных органов и т.д. Государственная власть в целом имеет приоритет в отношении публичной власти территориального коллектива. В связи с этим представляется справедливым мнение В.В. Балытникова, полагающего, что государство как политическая организация объединяет все общество, чем оно и отличается от любых других организаций. Никакая другая организация не может наряду с государством выступать от имени всего общества. Следовательно, только государству может принадлежать общая власть, власть, осуществляемая обществом, то есть публичная власть. Иными словами, публичная власть может быть только властью государства, а раз публичная (государственная) власть может осуществляться через органы местного самоуправления, следовательно, местное самоуправление по своей природе является государственным институтом. Применительно к зарубежным исследованиям в области проблем местного самоуправления это положение уже можно назвать общепринятым¹.

Также важно подчеркнуть, что статус территориального коллектива получает свою автономию не только естественно, в результате сложившихся условий жизни определенного общественного коллектива людей, для которого местное управление – это его общественная власть, но и в силу признания права осуществлять эту власть

¹ Балытников В.В. Государственная природа местного самоуправления // Государственная власть и местное самоуправление. 1998. № 1. С. 2.

нормативно-правовыми актами государственных органов. Таким образом, о местном самоуправлении можно говорить лишь в том случае, если оно «вписано» в институциональный дизайн той или иной политической системы. В этой связи релевантный подход к изучению муниципальной проблематики предполагает комплексное понимание природы органов управления на местах (в том числе и избираемых населением), как и собственно процесса местного самоуправления. Подобный комплексный подход, наиболее соответствующий современным реалиям, должен найти отражение и в тех формах организации управления на местах, которые мы избираем. В этой связи перспективным выглядит создание комплексной теории местного самоуправления и комплексных его институтов. Представляется, что развитие государств, особенно постсоветских стран, идет по этому пути¹.

Переходя к анализу систем муниципальных органов власти, функционирующих в зарубежных странах на современном этапе, отметим, что непосредственно понятие «местное самоуправление», как правило, охватывает два вида институтов. В первую очередь, имеется в виду местный представительный орган, избираемый населением соответствующей административно-территориальной единицы. Его члены принимают решения, в основном, по наиболее важным местным вопросам. Кроме того, существует исполнительная структура (институт мэра, бургомистра и т.п.), в непосредственные функциональные задачи которого входит, главным образом, выполнение решений представительного органа и осуществление оперативного управления (хотя на него могут быть возложены и некоторые общегосударственные функции).

В мировой практике принято различать три модели местного управления: англосаксонскую, континентальную (французскую) и смешанную. Построение данной типологии базируется на принципах, которые лежат в основе отношений различных местных органов, как между собой, так и с вышестоящими властями.

В рамках англосаксонской модели, получившей распространение в Великобритании, Австралии, Канаде, США и во многих других странах, ориентирующихся на англосаксонские правовые принципы, местные представительные органы формально выступают как действующие автономно в пределах предоставленных им полномочий, в связи с чем прямое подчинение нижестоящих органов вышестоящим отсутствует. Важнейшей характеристикой англо-саксонской модели является то, что в административно-территориальных единицах любого уровня отсутствуют назначенные представители Центра, а

¹ Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 96.

существуют лишь выборные органы общей компетенции – советы, а в мелких общинах с населением менее 150 человек для решения общих дел созываются приходские собрания. Гражданами общин могут также быть избраны некоторые должностные лица отраслевой компетенции, например, школьные, библиотечные, экологические и другие советы, существующие в населенных пунктах и графствах. Кроме того, представительства министерств могут создаваться в структуре высшего звена административно-территориального деления унитарных государств (например, в графствах Англии – части Великобритании), однако они, в основном, занимаются решением порученных им вопросов государственного характера и призваны сотрудничать с местными советами на началах координации. Законодательство никаких преимущественных прав в отношении советов им не предоставляет, хотя на практике они осуществляют определенный контроль в отношении деятельности некоторых должностных лиц, избранных или назначенных советами.

Несомненной положительной чертой англосаксонской модели является, на первый взгляд, отсутствие назначаемых на места чиновников общей компетенции. Действительно, местными делами, главным образом, управляют избранные населением советы или периодически созываемые приходские собрания (сходы). Британские советы и собрания, в отличие от системы советов в странах бывшего социалистического лагеря, не создают исполнительных органов общей компетенции. Исполнительную власть осуществляют избираемые гражданами или советами мэры (применяются при этом разные способы их избрания), а в графствах (округах) – создаваемые советами отраслевые постоянные комиссии (по местным дорогам, жилищному строительству, образованию и т.д.), в состав которых обычно наряду с членами совета входят и другие лица – профессионалы в данной области. Постоянные комиссии нанимают государственных служащих муниципального управления, утверждаемых на заседаниях советов.

Вместе с тем, англосаксонская модель самоуправления ведет к определенной обособленности местных органов власти. Практика показывает, что данная модель наиболее эффективно работает в условиях двухпартийной системы, когда большинство в органах государства и местного самоуправления имеет одна партия, ее действие в значительной мере обеспечивается не только традицией «уважения к праву», но и моральными факторами. Вне таких политико-культурных условий, как показывает опыт некоторых стран, попытки ввести англосаксонскую систему в ее классическом варианте особого успеха не имели.

Стоит также учесть, что зарубежные ученые при анализе места и роли местных органов в политической системе обычно акцентируют внимание на том, что они являются составной частью механизма государства¹. Принятый в законодательстве этих стран термин «местное управление» для обозначения организации и деятельности местных органов обычно указывает лишь на один из критериев их отграничения от всех остальных государственных органов – на их локальный характер.

В этой связи справедливым представляется мнение О. Салова, полагающего, что совсем не вмешиваться в вопросы регулирования местного самоуправления (в том числе правовые) могут позволить себе лишь достаточно благополучные федерации с высоким уровнем социально-экономического развития, характеризующиеся соответствующим типом политической культуры и сложившимся консенсусом относительно основных демократических ценностей, включая неотъемлемое право населения на самоуправление. В противном случае само местное самоуправление может быть отдано на «откуп» региональным элитам, стремящимся интегрировать местные органы в собственную региональную «вертикаль власти», что предполагает их функционирование по правилам, не всегда совместимым с канонами демократии². В качестве показательного примера в данном случае можно привести индийскую федерацию, в субъектах которой вплоть до середины 1980-х гг. местные выборы проводились крайне нерегулярно (в крупнейшем же штате Индии Уттар-Прадеш муниципальные выборы вообще не проводились с середины 1970-х гг. до начала 1989 г.)³.

Однако несмотря на существующие в рассматриваемой сфере механизмы контроля, местное самоуправление в рамках федеративных отношений может стать достаточно самостоятельным субъектом внутригосударственных отношений. Весьма показательна в этом случае эволюция американского федерализма, который, начиная с 1930-х гг., трансформировался из «двустороннего» в «трехсторонний».

Стоит отметить, что в рамках англо-саксонской модели местного самоуправления получили развитие своего рода партнерские отношения между федеральным Центром, субъектами федерации и местным самоуправлением; устанавливаются прямые контакты фе-

¹ См.: *Медведев Н.П.* Политическая регионалистика. М., 2002. С. 76-77.

² *Салов О.* Указ. соч. С. 178.

³ *Черкасов А.И.* Местное самоуправление в механизме власти современных федераций. Экономические, финансовые и правовые основы местного самоуправления в городе и федеральном округе // Мат-лы науч.-практ. конф., организованной Московским экономико-правовым институтом 11-12 ноября 1999 г. М.: СИМС, 1999. С. 35.

деральных и местных властей. Институт местного самоуправления при этом превращается в своеобразную хорошо организованную группу давления. Вместе с тем, подобное расширение «границ» отношений между федеральным Центром и местным самоуправлением обычно не приветствуется органами государственной власти субъектов федерации, обеспокоенными проблемой сохранения своих суверенных прав и потому склонными рассматривать подобные отношения как идущие вразрез с принципами федерализма.

В этом контексте представляется, что в своих взаимоотношениях с органами местного самоуправления субъекты федерации должны учитывать существующую здесь двустороннюю зависимость и взаимовлияние. Так, в современном федеративном государстве имеет место не только зависимость местных органов от субъектов федерации (в первую очередь в плане правового регулирования и финансовой помощи), но и обратная зависимость. Местные власти зачастую играют важную роль в реализации на местах политики правительства соответствующего субъекта федерации. Подобные отношения строятся не только как отношения подчинения, но и как отношения сотрудничества, в рамках которых органы местного самоуправления обладают собственным политическим потенциалом. При этом власти субъектов федерации не могут не учитывать политические настроения в местных сообществах, поскольку от уровня электоральной поддержки на местах зависят результаты выборов, в том числе и в различные властные структуры субъектов федерации.

Кроме того, в сотрудничестве с федеральными властями местное самоуправление может служить и определенной преградой на пути развития центробежных тенденций в политической системе современного федеративного государства, носителями которых порой являются субъекты федерации. Местные сообщества иногда достаточно успешно используют общенациональное законодательство для защиты своих интересов от посягательства со стороны властей субъектов федерации. Этот момент особенно актуален для современной России. Но наиболее важным представляется формирование целостной и непротиворечивой правовой базы местного самоуправления, наличие которой и является необходимым фактором использования общенационального законодательства для защиты, в случае необходимости, местным самоуправлением своих прав.

Что же касается контроля за деятельностью местных органов власти, то нужно отметить, что в англосаксонских странах при отсутствии представителей Центра на местах он осуществляется, в основном, косвенным путем – через центральные министерства и через суд. В настоящее время в демократических странах такой контроль

уже не распространяется на целесообразность решений местных советов (они вправе, например, использовать по своему усмотрению средства местного бюджета, хотя с субсидиями государства дело обстоит иначе), он ограничивается проверкой законности решений, принимаемых местными представительными органами. Наряду с этим, главным направлением контроля, существуют и многие другие его формы – в частности, инспекционные поездки представителей министерств на места. Особенно активно они используются для проверки деятельности муниципальных чиновников по вопросам здравоохранения, образования, экологии и некоторым другим. Инспекторы министерств не обладают правом выдачи директивных предписаний представителям местных советов, однако их замечания в адрес местных чиновников, проводимый инструктаж оказывают очень серьезное влияние на практическую деятельность органов местного самоуправления. О представительствах министерств и финансовом контроле мы уже упоминали. Они работают в тесном контакте с органами местного самоуправления, их служащими, но их ранг существенно различается. Кроме того, отметим, что с ними согласовываются назначения многих руководителей местного аппарата исполнительных органов местного самоуправления. Это относится, например, к муниципальным чиновникам, ведающим охраной порядка, противопожарной охраной и некоторыми другими вопросами. Так, в Великобритании общий контроль государства за местными органами в основном осуществляется функциональным подразделением министерства окружающей среды, которое разрабатывает законы о местном управлении, готовит различные реформы местных органов, контролирует условия службы, оплату и пенсионное обеспечение муниципальных служащих¹.

Широко используются в ряде стран и механизмы судебного контроля: представители органов государственной власти имеют право обращаться в суд с жалобами на нецелесообразные, по их мнению, решения и действия органов местного самоуправления. В англосаксонских странах и, в первую очередь, в Великобритании, важным источником компетенции местных органов являются судебные прецеденты, во многом регулирующие и конкретизирующие компетенцию местных органов, устанавливаемую актами парламентов. Характерная черта британского подхода к определению роли местного управления в системе политических институтов состоит в том, что они являются публичными корпорациями и как таковые обязаны своим существованием исключительно законодательству.

¹ Крылова Н.С. Английское государство. М., 1981. С. 215.

Любое действие местного органа должно быть поэтому оправдано ссылкой на соответствующий акт парламента¹. Более того, поскольку полномочия местных органов строго регламентированы и они вправе совершать только действия, прямо предписанные законом, в США, например, действует принцип (правило Диллона), согласно которому любое справедливое, разумное, существенное сомнение в наличии того или иного полномочия трактуется судами против муниципальных корпораций и спорные положения отрицаются². Ограничивают «коридор возможностей» для действия органов местного самоуправления и так называемые адаптивные законы: типовые правила для заключения соглашений по снабжению населения водой, газом, электричеством. Они становятся местными правовыми актами после того как их примет (адаптирует, усвоит) местный совет³.

Приведенную выше характеристику англосаксонской модели местного самоуправления можно дополнить анализом современной ситуации в сфере местного самоуправления в государстве-родоначальнике данной системы организации муниципальной власти – Великобритании⁴.

В настоящее время в Великобритании насчитывается 469 органов местного самоуправления, из них в Англии – 389, Уэльсе – 22, Шотландии – 32, Северной Ирландии – 26. Существует 5 различных типов органов местного самоуправления: советы графств, округов, унитарных округов, городских округов, лондонских районов (Лондон).

Органы местного самоуправления в лондонских районах, городских районах, унитарных округах имеют один уровень и предоставляют все услуги местного самоуправления в географических районах, которым они служат и которые они представляют. Во многих негородских районах Англии существует двухуровневая система, в рамках которой графство предоставляет большинство услуг, например, образование и социальные услуги, а окружные советы представляют другие услуги, например размещение (расселение) и т.д.

34 совета графств Великобритании отвечают за образование, социальные услуги, стратегическое планирование, общественные библиотеки, музеи, выставочные залы, пожарную и гражданскую оборону, национальные парки и сельские территории, транспорт, дорожное движение, шоссейные (скоростные) дороги и избавление от отходов. В некоторых случаях они могут передать эти функции

¹ *Chandler J.A. Public policymaking for local government // Емельянов Н.А. Реформа местной власти: от управления к народовластию. С. 20.*

² *Dillon J. Commentaries on the law of municipal corporations // Там же.*

³ *Чиркин В.Е. Указ. соч. С. 103.*

⁴ Основные факты о местном самоуправлении. Manchester Metropolitan University, 2000. С. 230–235.

окружным советам, за исключением сфер образования и социальных услуг.

В свою очередь, 238 окружных советов отвечают за расселение, планирование, защиту окружающей среды, плавательные бассейны и места отдыха, парки, открытые пространства, кладбища и крематории, музеи и галереи искусств, рынки и ярмарки, сбор мусора, распределение скидок по налогу на жилье и на местное самоуправление, регистрацию смертей, рождений, браков, регистрацию избирателей и сбор налога на местное самоуправление и тарифов на бизнес.

Совет графства получает часть средств от окружных и унитарных советов в своих пределах, для обозначения которой существует понятие «пресепт». Пресепт составляет большую часть налогов на местное самоуправление, собираемых окружными советами. Кроме того, отметим, что графства, как и округа, избирают членов совета каждые 4 года. Округа также могут переизбирать 1/3 советов каждый год, подобно городским округам.

36 городских округов находятся вокруг и на территории городов Манчестера, Ливерпуля, Бирмингема, Лидса, Шеффилда и Ньюкасла. Они ответственны за все услуги населению, кроме организации полицейского контроля за соблюдением норм безопасности и правопорядка, службы пожарной охраны и гражданской обороны. Полицейские силы, пожарники и сотрудники гражданской обороны отчитываются органам, подотчетным городским округам. Городские округа разделены на административные районы, каждый из которых представлен тремя членами совета. Каждый член совета переизбирается раз в три года и находится в должности 4 года – иными словами, выборы представляют собой практически перманентную процедуру и проходят в течение трех лет из каждого четырехлетия.

Унитарные советы в большой степени совмещают функции графства и округа. Они ответственны за организацию и управление следующими сферами: образование, социальные услуги, общественные библиотеки, музеи, выставочные залы, национальные парки и сельские территории, транспорт, дорожное движение, шоссейные (скоростные) дороги и избавление от отходов, расселение, планирование, защита окружающей среды, плавательные бассейны и места отдыха, парки, открытые пространства, кладбища и крематории, музеи и галереи искусств, рынки и ярмарки, сбор мусора, распределение скидок по налогу на жилье и на местное самоуправление, регистрация смертей, рождений, браков, регистрацию избирателей и сбор налога на местное самоуправление и тарифов на бизнес. Вы-

боры в унитарные советы проходят или раз в 4 года, или переизбирается 1/3 членов каждый год (как и в городских округах).

Кроме того, эти функции выполняют 32 совета районов столицы Великобритании и городское объединение Лондона. Также городское управление гражданской обороной и пожарной безопасностью организует пожарные службы, а министр внутренних дел является единоличным органом управления городской полицией. Городской полицейский комитет дает рекомендации министру внутренних дел. Правда, в июле 2000 г. в эту схему были внесены некоторые изменения. Представители районов Лондона избираются каждые 4 года. Лондонский Сити (центр Лондона) имеет свои полицейские силы, которые сохранились и в новых условиях, отвечает за все другие услуги местного самоуправления, за исключением пожарной безопасности и гражданской обороны.

На некоторых территориях существуют советы приходов и городов (имеются в виду небольшие города). Полномочия советов приходов очень ограничены. Они могут предоставлять или участвовать в предоставлении определенных услуг, например, организации мест отдыха, крематориев, кладбищ, общественных часов, общественных зданий, мемориалов войны.

Определенные изменения в структуре органов местного самоуправления в Шотландии и Уэльсе были связаны с реформой 1 апреля 1996 г. Так, в Уэльсе 22 унитарных совета заменили 8 советов графств и 37 окружных советов, а в Шотландии унитарные советы заменили 9 региональных, 53 окружных совета, и 3 унитарных совета. Функции данных органов, однако, остались прежними: образование, социальные услуги, национальные парки и сельские территории, транспорт, дорожное движение, расселение, планирование, защиту окружающей среды, и др.

В большинстве стран мира (континентальная Европа, франкоязычная Африка, Латинская Америка, Ближний Восток) получила распространение континентальная (французская) модель местного самоуправления. Она основывается на сочетании прямого государственного управления на местах и местного самоуправления (местного государственного правления)¹. Континентальная модель характеризуется определенной подчиненностью нижестоящих звеньев вышестоящим и напоминает иерархическую пирамиду, в рамках которой происходит передача различных директив и информации, и на центральные власти активно работает целый ряд «агентов» на местах. Так, например, анализ конституционных норм Италии пока-

¹ Медведев Н.П. Местное самоуправление в зарубежных странах. М., 1994. С. 79.

зывает, что подобная иерархическая соподчиненность институтов может выражаться в предоставлении областям права осуществлять контроль за соответствием актов провинций и коммун общегосударственному законодательству. Это положение получило развитие в нормативных актах страны и областных статутах¹.

Родоначальницей континентальной модели местного самоуправления является Франция. При этой системе параллельно существуют и действуют два вида органов власти на местах: назначенный из центра представитель государственной власти и избранный населением административно-территориальной единицы (территориального коллектива) совет. Так, в каждую французскую высшую административно-территориальную единицу – регион (их более 20) назначается комиссар республики, обычно это один из комиссаров (префектов) четырех-пяти департаментов, являющихся административно-территориальными единицами региона. Одновременно в регионе и в каждом департаменте избирается местный представительный орган – совет (генеральный совет). В нижестоящей единице (районе или округе) имеется только назначенное сверху должностное лицо – супрефект. Наконец, в составе низшей административно-территориальной единице общинного типа (она называется во Франции коммуной) никаких назначенных органов не существует. Население избирает совет, а члены последнего – мэра и одного или несколько его заместителей в зависимости от численности жителей коммуны. В регионах и департаментах есть также представительства некоторых министерств.

Комиссар (префект) рассматривается как представитель правительства и каждого из министерств. Под его властью находятся гражданские службы государства. Так, он непосредственно ведает некоторыми вопросами (например, сельским хозяйством), отвечает за поддержание общественного порядка, решает вопросы общегосударственного значения. Кроме того, комиссар осуществляет административный контроль за деятельностью выборных органов местного самоуправления. Подбор некоторых должностных лиц местного самоуправления (например, по вопросам противопожарной охраны) должен быть согласован с префектом или с соответствующим подразделением центрального министерства на местах. Префект не вправе распустить местный совет, но может обратиться к правительству с таким предложением. Он может также приостановить на несколько месяцев полномочия мэра. Это связано с тем, что мэр рассматривается не только как исполнительный орган коммуны, но

¹ Васильева Т.А. Реформы местного самоуправления в Италии // Реформы местного самоуправления в странах Западной Европы. М., 1993. С. 50.

и как представитель государственной власти, подчиненный вышестоящему представителю государственной власти – префекту. Отменить постановление выборного совета префект неправомочен, однако он вправе обратиться с таким заявлением (иском) в местный административный суд. Последний может принять решение об отмене акта только по мотивам противоречия его конституции и закону. Характерный пример использования континентальной модели местного самоуправления представляет Дания, где на местном уровне существует полномочный представитель государства – префект. Он контролирует муниципалитеты совместно с четырьмя членами окружного совета, избираемого на общих выборах. Вместе они образуют окружной комитет, который, в случае несоответствия решения муниципалитета действующему законодательству, может отменить его по собственной инициативе либо по просьбе граждан, либо по требованию меньшинства местного совета. При этом контролирующие власти не имеют права навязывать свое собственное решение¹. В целом следует отметить, что в основе компетенции местных органов в странах с континентальной моделью лежит следующий принцип: муниципальным органам разрешены все действия, которые прямо не запрещены законом и не относятся к компетенции других органов.

Как и англосаксонская модель, континентальная система организации местного самоуправления модель имеет свои преимущества и недостатки. В числе несомненных достоинств – обеспечение единства действий государственной власти, управления на местах, необходимой степени централизации. Также к положительным факторам следует отнести то, что в государствах с французской системой местного самоуправления муниципалитеты, в отличие от стран англосаксонского типа, могут принимать участие и в осуществлении власти на национальном уровне. Так, во Франции муниципалитеты участвуют в выборах сената (верхней палаты парламента), поскольку их делегаты представляют большую часть соответствующих избирательных коллегий. Вместе с тем, она дает возможность населению, его представителям в избранных органах самостоятельно решать местные вопросы. Однако контролирующее местное самоуправление должностное лицо – комиссар республики, префект, супрефект – назначается «сверху», независимо от воли местного населения. Закон не обязывает правительство ни в коей мере согласовывать такое назначение с местным советом. Соответственно, возникают определенные элементы противопоставления того и другого,

¹ Салов О. Местное самоуправление в современном мире // Федерализм. 2000. № 1. С. 177–178.

что в целом может способствовать снижению управленческой эффективности «низового» уровня власти.

В развитых демократических государствах различия между англосаксонской и континентальной моделями местного самоуправления не имеют принципиального характера. Можно даже говорить об определенном сближении между ними (особенно с учетом муниципальных реформ во Франции и Великобритании, проведенных в 1980-е гг.). Функционирование обеих моделей основано на сходных принципах, характерных для современных демократических политических систем западных стран. Основой структуры муниципальной власти здесь являются представительные органы, формируемые населением в результате свободных и состязательных выборов. В этом контексте отметим, что принципиально иная ситуация складывается в ряде стран «догоняющей» модернизации, где заимствованная по примеру развитых демократий англосаксонская или континентальная модель организации местного самоуправления выступает лишь в качестве внешней оболочки авторитарного по своему содержанию политическому процессу, в рамках которого волеизъявление индивида на выборах имеет преимущественно несамостоятельный характер.

Наконец, важно отметить, что в некоторых странах (Австрия, Германия, Япония, Латинская Америка) функционирует смешанная модель управления на местах, которая имеет сходство как с англосаксонской, так и с континентальной моделями, обладая при этом своими специфическими чертами. Например, в испаноязычной Латинской Америке, избранный населением префект, как правило, утверждается парламентом как представитель государственной власти и одновременно руководит местным советом. В Германии главы местных администраций (ландраты) являются одновременно и государственными чиновниками¹. Губернатор японской префектуры, избираемый местным населением и считающийся главой местной администрации, выполняет целый ряд общегосударственных функций².

У коммунального самоуправления в Германии достаточно давние традиции. Свою историю оно ведет от системы привилегий вольных городов в Средневековье, когда городское право освободило людей от оков феодального крепостничества. «Воздух города приносит свободу» – говорилось тогда³. В то же время, определенное влияние на формирование этой модели местного самоуправления

¹ Гладышев А.Г. Правовые основы местного самоуправления. М., 1996. С. 22.

² Цунео И. Современное право Японии. М., 1984. С. 94.

³ Германия. Факты. Изд. «Societats – Verlag». 1994. С. 152.

оказали и послевоенные реалии и, в частности, усиление влияния в Германии американской модели демократии¹.

ФРГ состоит из 16 земель. Земли делятся на округа, районы, города-районы и общины². В настоящее время Основным законом в Германии гарантируется коммунальное самоуправление в общинах, городах и районах. В соответствии с этим они вправе самостоятельно регулировать все дела местной общины в рамках законов. Однако местное самоуправление здесь также «означает выполнение местными органами возложенных на них государственных задач под собственную ответственность»³.

Система муниципальных органов городов, общин, районов включает муниципальный совет – представительный орган, избираемый населением и местную администрацию (исполнительный орган). И хотя коммунальные конституции отдельных земель по историческим причинам сильно отличаются друг от друга, практика коммунального управления во всех федеральных землях одинакова. Государственный контроль за коммунальным самоуправлением осуществляется правительством земель, которое назначает в правительственный округ (административная единица, охватывающая несколько муниципальных территорий) своего представителя – правительственного президента. Правительственный президент обладает широкими полномочиями, в том числе и в области контрольной и надзорной деятельности за органами коммунального управления. Ему непосредственно подчинены правительственный президиум, состоящий из чиновников, назначаемых в административном порядке и ведающих вопросами общего управления, а также отраслевые органы управления. Следовательно, правительственные президенты и их аппарат представляют систему местного управления, построенную на принципах административного подчинения. Ее низовое звено – главы администраций на уровне районов (районные директора), являются и чиновниками государства и главами исполнительных органов коммунального самоуправления⁴.

К смешанным моделям местного самоуправления, по-видимому, следует отнести и так называемую иберийскую, которую выделяет В.Е. Чиркин⁵.

Исторически иберийская модель организации муниципальной власти была характерна для Испании и Португалии, хотя в Испании

¹ Черкасов А.И. Указ. соч. С. 28.

² Муниципальные органы. Законодательство зарубежных государств. М., 1993. С. 4.

³ Шугрина Е.С. Муниципальное право. М., 1999. С. 419.

⁴ Емельянов Н.А. Реформа местной власти: от управления к народовластию. С. 24.

⁵ Чиркин В.Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт // Журнал российского права. 1997. № 8. С. 102.

претерпела существенные изменения в связи с разделением государства на автономные образования. Также эта модель существует в португалоговорящих регионах Бразилии, в ряде испаноговорящих стран Латинской Америки, во многих других, в том числе и в некоторых арабских государствах. Характерной особенностью этой модели является то, что все органы управления на местах формируются по принципу прямой выборности. Избирается населением местный совет. Последний же или население непосредственно избирает главу местной администрации (например, в Бразилии это префект). В свою очередь, избранный советом глава администрации, который избирается как председатель совета и в силу этого становится исполнительным органом совета – главой администрации, утверждается вышестоящим органом государственной власти (в федеративных государствах – органом власти штата, в унитарных государствах – правительством или министром внутренних дел, в зависимости от уровня административно-территориальной единицы) в качестве представителя правительства в административно-территориальной единице (аналогично мэру общины во Франции).

Если же глава администрации избирается отдельно от совета, то после избрания он автоматически становится председателем совета и назначается в качестве представителя государственной власти в этой административно-территориальной единице. Лишь в отдельных странах посты председателя совета и главы администрации разделены. В этом случае первый не обладает исполнительной властью, он лишь руководит заседаниями совета и выполняет некоторые другие полномочия.

Отметим, что к преимуществам данной модели местного самоуправления следует отнести отсутствие назначенных «сверху» чиновников, контролирующих действия органов местного самоуправления, хотя есть представители государственной власти, избранные населением. Существование таких должностных лиц обеспечивает организационные связи государственной власти и местного самоуправления, чего, заметим, англосаксонская модель не предполагает.

Завершая анализ зарубежного опыта организации местного самоуправления, следует отметить, что, помимо описанных «национальных» моделей, процесс осуществления муниципальной власти можно схематично представить в виде следующих типов систем: 1) «сильный совет – слабый мэр», 2) «слабый совет – сильный мэр», 3) «совет – управляющий», 4) «комиссионная форма».

Организация местного самоуправления по принципу «сильный совет – слабый мэр» предполагает избрание главы администрации (мэра) из состава представительного органа власти (например, го-

родской думы). Кроме мэра, также могут избираться и другие чиновники муниципального уровня (в США это шериф и др.) – таким образом, демократической легитимностью в рамках данной системы обладают сразу несколько административных лиц, что потенциально служит фактором, снижающим политическое влияние мэра и его роль в процессе принятия ключевых решений. Правда, у него остается право «вето» на решения представительного органа, но и оно может быть преодолено. Отметим также, что в ряде случаев функции «слабого» мэра могут быть коллегиальными (подобный пример представляют магистраты, существующие в некоторых землях Германии).

Модель «сильный мэр – слабый совет», в свою очередь, по типу взаимодействия властей несколько напоминает президентскую систему США. Данная модель исходит из посылки о том, что при политически «слабом» главе администрации муниципального образования вся система местного самоуправления становится коррупционной и неэффективной, следовательно, необходимо закрепить функцию политического лидерства за одним человеком. В этом случае вполне логично, что «вето» мэра может быть преодолено только конституционным большинством в составе представительного органа. Мэр также вправе давать рекомендации по нормотворчеству, несет ответственность за формирование муниципального бюджета, самостоятельно формирует аппарат служащих, контролирует департаменты и может решать текущие вопросы самостоятельно, без привлечения совета. Основным же недостатком системы «сильный мэр – слабый совет» следует признать возрастающую сложность разрешения «кадровой проблемы». Речь идет о том, что в данном случае необходимо соединение способностей к эффективной административной деятельности и политическому лидерству в одном человеке, что на практике достаточно сложно достигнуть. В этой связи пост «сильного мэра» часто дополняется фигурой «административного лица», сосредотачивающегося исключительно на выполнении соответствующих функций.

Модель организации местного самоуправления по принципу «совет – управляющий» предполагает, что административные функции выполняются отдельно от политических. В рамках данной системы управляющий выступает в качестве наемного менеджера, кандидатура которого подбирается членами совета на основе меритократических (профессиональных) критериев.

Наконец, «комиссионная форма» деятельности муниципалитетов предполагает наличие «слабого» в политическом плане мэра, избираемого коллегией из 3-7 человек, представляющих как исполни-

тельный, так и законодательный органы власти. «Комиссионная» форма осуществления власти на местах наиболее характерна для США (охватывает около 5% всех американских городов), поскольку соответствует быстро развивающимся муниципальным образованиям. К числу же ее недостатков можно отнести высокий коррупционный потенциал.

Подводя итог вышесказанному, на основе анализа основных форм организации местного самоуправления в современных зарубежных странах, можно сделать следующие выводы.

Наиболее адекватным современным реалиям подходом к определению соотношения понятий «местное самоуправление» и «местное управление» можно назвать комплексный подход, учитывающий, что местные органы формируются и функционируют в целом на основе тех же принципов, что и вышестоящие органы управления, поэтому их противопоставление выглядит нецелесообразным. Роль местного самоуправления в системе органов публичного государственного администрирования (управления) можно определить как обеспечение децентрализации и организационной обособленности власти на местах. Однако это не означает, что муниципальные органы «освобождаются» от проведения общегосударственного политического курса. Таким образом, местное самоуправление совмещает государственное начало и функции «низового» уровня власти.

Правовую основу деятельности местных органов власти составляют конституции, а также акты, издаваемые центральными законодательными органами или (в федеративных государствах) представительными органами субъектов федерации. В странах с федеративным политико-территориальным устройством национальные конституции регулируют лишь основные принципы формирования и деятельности местных органов власти, возлагая правовое регулирование местного управления, в основном, на субъекты федерации. Таким образом, муниципальные органы в федеративных государствах не имеют полномочий в сфере определения границ своей компетенции.

Общей чертой организации деятельности муниципалитетов, вне зависимости от преобладающих «национальных» моделей, выступает принцип непосредственного участия населения в процессе формирования органов местного самоуправления, а также доминирующая роль избранного представительного органа.

Наконец, основными критериями при выявлении различий англо-саксонской и континентальной моделей осуществления муниципальной власти выступают степень автономии местных органов и характер наделения полномочиями. В рамках англо-саксонской мо-

дели (США, Великобритания, Австралия) органы местного самоуправления автономны в пределах предоставленных им полномочий, список которых четко оговорен законодательством и является закрытым. Континентальная же модель (Франция, Германия, часть стран Восточной Европы и Латинской Америки, а также Ближнего Востока) предполагает контроль за деятельностью муниципалитетов со стороны государственных административных органов и дополнительную соподчиненность по отдельным вопросам. Что же касается полномочий «низового» уровня власти, то в данном случае органы местного самоуправления имеют относительную «свободу действий» по вопросам, не исключенным из их компетенции.

Р.Ф. Матвеев (Москва)

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ КОЛЛЕКТИВЫ И ЮРИДИЧЕСКИЕ ЛИЦА

Политическую науку проблема соотношения местных коллективов и институтов местного самоуправления интересует с нескольких точек зрения.

Во-первых, необходимо выявить источник муниципальной власти.

Во-вторых, дать ответ на вопрос о юридическом содержании таких систем и структур, как «местное население», «сельское поселение» и т.п.

В-третьих, выяснить соотношение между «народом» страны, как «носителя суверенитета и единственного источника власти» и содержанием и объемом полномочий местных территориальных коллективов.

В-четвертых, определить политическую и правовую природу соотношения власти государственных органов власти и власти органов местного самоуправления.

В связи с этим поучительно посмотреть на то, какова позиция законодательства и правовой практики некоторых зарубежных государств по проблеме юридического и политического положения местных коллективов.

По сути дела в данной области существуют два основных подхода.

Один из этих подходов основан на признании местного самоуправления как *функции* соответствующих местных институтов, которые либо избираются населением, либо назначаются вышестоящими органами государственного управления.

Другой подход признает местный территориальный коллектив в качестве особого юридического лица муниципального (а в ряде случаев – административного) права, обладающих особыми правами, полномочиями и обязанностями именно как самостоятельные юридические лица.

Понятно, что в случае первого подхода, даже если конституция признает «народ» в качестве источника власти, полномочия местных институтов полностью определяются сверху.

Второй подход, основанный на признании *территориального коллектива* особым юридическим лицом, является результатом длительной политической борьбы самого населения. Достигнутые этой борьбой нормы и правила в той или иной форме включены в действующие конституции или кодексы. В ряде случаев отношения местных коллективов как таковых с центральной властью регулируются не только законом, но и специальными соглашениями. Это подчеркивает их особое место в правовом поле страны.

В большинстве европейских стран в настоящее время существует муниципальное (или коммунальное) управление местными делами. Под муниципалитетом обычно понимают общину, управление которой построено на началах местного самоуправления и которое обладает статусом юридического лица¹.

Палата общин в Великобритании может рассматриваться как один из первых опытов общенационального правового представительства территориальных коллективов в высшем законодательном учреждении, а, по сути дела, фактическим признанием общины как юридического лица.

Конституция Болгарии объявляет общину основной административно-территориальной единицей, являющейся *юридическим лицом*. В Польше *сообщества жителей* определенной территории наделяются законом *правоспособностью*. Конституция Польши 1997 г. устанавливает: «Основной единицей территориального управления является община» (Ст. 164.1). «Община выполняет все задачи территориального управления, не закрепленные за иными единицами территориального самоуправления» (Ст. 164.3). «Единицы территориального самоуправления являются юридическими лицами» (Ст. 165.1). В Словакии населенный пункт имеет статус *юридического лица*. Территориальное самоуправление осуществляется на собраниях граждан, путем местного референдума или через выборные органы населенного пункта. В Чехии территориальные самоуправляемые единицы являются территориальными сообществами граждан, ко-

¹ См.: Местное самоуправление в зарубежных странах. М.: Юридическая литература, 1994.

торые имеют право на самоуправление. Они являются *публично-правовыми корпорациями*, которые могут иметь собственное имущество и хозяйствовать на основе собственного бюджета. Избираемые органы реализуют функции, соответствующие правовому статусу самих территориальных сообществ.

Конституция Японии прямо не определяет территориальный коллектив как юридическое лицо, но содержит ст. 95, которая косвенно признает особый правовой статус такого коллектива: «Специальный закон, применяемый в отношении только местного органа публичной власти, в соответствии с законом может быть издан Парламентом не иначе как с согласия большинства избирателей, проживающих на территории данного местного органа публичной власти».

Рассмотренные положения конституций и законов позволяют констатировать, что во многих странах Европы (и в Японии) четко различаются территориальные коллективы жителей, которые являются юридическими лицами публичного муниципального права, с одной стороны, и избираемые органы местного самоуправления, с другой стороны, чья компетенция, определяется конституцией, специальными законами или регламентами, разработанными жителями соответствующей территории.

Весьма развитой является французская практика и законодательство в области территориальных коллективов.

Во Франции коммуны рано добились статуса юридического лица, что и было зафиксировано законом в 1884 г. Конституция 1958 г. относит к территориальным коллективам коммуны (их примерно 35 тысяч), департаменты (93), заморские территории. Дополнения, внесенные в Конституцию в 2007 г., существенно расширили полномочия территориальных коллективов.

Характерно при этом, что названные полномочия конституция относит не к органам местного самоуправления, а именно к самим коллективам. По французской концепции, местный коллектив – это юридическое лицо, способное заключать соглашения, наделенное бюджетом, правами и обязанностями, собственной территорией, управляемой органами, избранными прямым всеобщим голосованием. Ст. 72 (с поправками на 2007 г.) устанавливает: «Территориальные коллективы имеют право принимать решения по всем вопросам, которые могут быть осуществлены ими наилучшим образом на их территории».

В условиях, предусмотренных законом, эти коллективы свободно управляются избранными ими советами и пользуются распорядительной властью для реализации своих компетенций.

В условиях, предусмотренных органическим законом, исключая ситуации, когда это связано с нарушением основных принципов публичных свобод и гарантированного конституционного права, территориальные коллективы или их объединения могут, в отдельных случаях, предусмотренных законом или административным актом, превышать в качестве эксперимента в ограниченной области и на ограниченный период времени законодательные и распорядительные положения, регулирующие их компетенцию».

Французская муниципальная система представляет собой значительный демократический потенциал. В стране активно работают пятьсот тысяч муниципальных советников, тесно связанных с населением. Значительная часть их избираются «без отрыва от производства» и зачастую они не получают никакого вознаграждения за свою деятельность.

К юридическим лицам публичного муниципального права относятся *коллективы*, которые выполняют коллективные функции. Это – множества физических лиц, чьи функции определяются особыми регламентами и которые имеют определенные права и обязанности. В отличие от юридических лиц частного права территориальные юридические лица публичного права не только располагают и распоряжаются собственностью, но и наделены властными полномочиями. Их функции поэтому соответствуют общему (в данном случае, в первую очередь, местному) интересу всех проживающих там граждан. Эти коллективы характеризуются следующими основными качествами: устойчивым множеством граждан, проживающих на данной территории, наличием собственности, используемой в коллективных интересах, властными функциями.

Французское право различает всеобщие («универсальные») юридические лица и специальные юридические лица публичного права. И те, и другие регулируются законом. В строгом смысле термина всеобщим юридическим лицом публичного права является взрослое население государства (по европейской юридической терминологии – «нация»). Территориальные юридические лица имеют ограниченные географические границы в рамках страны, но их функции носят в этих рамках общий характер. Специальные юридические лица публичного права в настоящее время получают свои функциональные прерогативы, права, обязанности, собственность на основании закона.

Коммуна была объявлена базовым местным коллективом страны законом от 14 декабря 1789 г. Этим законом упраздняялась система церковных приходов и вводился светский принцип территориальной организации страны.

На протяжении XIX в. во Франции шел длительный и сложный процесс демократизации и расширения местных свобод. В ходе этого процесса брали верх то демократические, то антидемократические силы. Так, Наполеон I отменил многие положения Первой республики. Местная демократия была еще больше ограничена при реставрации королевской власти после свержения Наполеона. Однако Вторая республика в 1831 г. ввела выборность муниципальных и департаментских советов при сохранении имущественного ценза, правда, более низкого, чем для парламентских выборов. В результате право голоса получили 10 % взрослого населения. Это создало условия для политических дискуссий и для появления партий. С этого времени мэр назначался представителем правительства - префектом, но уже из числа членов коммунального совета. В 1848 г. вводится всеобщее избирательное право, но только для мужчин. Став императором, Луи Наполеон отменил это правило (1851 г.).

Закон 5 апреля 1884 г. признал за коммунами статус юридического лица. Он разрешил местным советам, которые с этого времени окончательно стали формироваться на основе всеобщего избирательного права, выбирать мэра (кроме мэра Парижа – в качестве наказания за Парижскую Коммуну). Мэр получил функции администратора коммуны (управление коммунальной собственностью и местным бюджетом) а также функции представителя государства (полиция и акты гражданского состояния, а позднее и призыв на военную службу). В этот же период церковь была окончательно отделена от государства и от школы. Учителя средней школы выступили активными поборниками муниципальных и коммунальных свобод и светских основ государства, в том числе и народного просвещения.

В дальнейшем, на протяжении XX в. судьба местных коллективов и местного самоуправления во Франции зависела от изменения общего соотношения политических сил. Их права расширялись в 1936 г., 1946 г., 1981-1983 гг. и ограничивались: в 1958 г., 1969 г., 2001, 2009 гг.

Вплоть до 1982 г. исполнительным органом департамента оставался назначаемый правительством префект, который имел право контролировать и функционирование коммун на своей территории. В 1982 г. институт префекта был упразднен и заменен институтом комиссара республики с гораздо более ограниченными полномочиями. Он утратил право останавливать распоряжения местного самоуправления и может лишь опротестовать эти распоряжения в административном суде.

В настоящее время с юридической точки зрения выделяются две основные особенности коммуны. Она является территориаль-

ным коллективом республики и в этом смысле она – юридическое лицо. Вместе с тем, ее территория является территориальным округом некоторых государственных институтов. Это – налоговые службы, национальная полиция, суд, которые не подчинены комиссару республики.

В настоящее время многие важные функции осуществляются исключительно коммунами. Так, мэр, избранный жителями коммуны, помимо местных функций автоматически приобретает государственные функции, поскольку территория коммуны одновременно является административным государственным округом. В качестве представителя государства мэр публикует и обеспечивает исполнение законов, постановлений, заверяет подписи, обеспечивает безопасность территории, составляет списки избирателей, следит за соблюдением закона о всеобщем образовании, проводит призыв в армию. Он руководит органами следствия, ведет акты гражданского состояния. Все перечисленные функции по французскому праву являются не местными, а государственными. Но они осуществляются мэрами коммун (в сельской местности) и муниципалитетов (в городах).

О размахе проблем, решаемых мэрами Франции, говорят следующие цифры: в их ведении находятся 16 тысяч начальных и 50 тысяч средних школ, 18 тысяч почтовых отделений, с соответствующим числом служащих и учителей.

Французская специфика в области местных коллективов состоит в том, что в стране функционирует более 36 тысяч коммун. Следовательно, работают 36 тысяч мэров и более 500 тысяч депутатов коммунальных советов. Это – огромная армия общественных деятелей, тесно связанная с населением, их нуждами и заботами. Это результат высокой активности населения и причина особой правовой и политической культуры в этой стране.

Специфична для Франции и весьма плотная сеть всевозможных общественных организаций, ассоциаций и движений, в которых активно участвуют депутаты местных коммунальных советов и мэры.

Многие демократические права и свободы на местном уровне были не дарованы «сверху», а завоеваны активностью самого населения. Это объясняет высокий уровень мобилизованности граждан, отстаивающих свои завоевания. Это достаточно ярко наблюдается в условиях, когда руководящие органы Евросоюза принимают директивы, направленные на сокращение коммунальных и муниципальных свобод.

Таким образом, опыт Франции говорит о том, что развитие демократических начал на местном уровне не может осуществляться только на уровне институтов. Это развитие наиболее эффективно на

уровне менталитета, сознания, даже традиций *самого населения*, то есть на уровне, который может быть назван общественно-политическими и правовыми полями. Естественно, для реализации эффективной политики в этой области необходимы специальные исследования правового, политологического, социологического, экономического и иного характера.

Несколько замечаний по поводу местного самоуправления в России.

Федеральный закон 06.10.2003 г. с последующими поправками, говорит о «территориях поселений», а также о границах городских и сельских поселений (ст. 11). Сельское поселение закон определяет как один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов, а городское поселение – как город или поселок с прилегающей территорией (ст. 2). Таким образом, закон главное внимание уделяет именно *территории* проживания граждан, а не территориальному *коллективу*.

Вторая особенность российского законодательства по данному вопросу заключается в том, что термин «местное самоуправление», как правило, употребляется в смысле функции, «формы осуществления народом своей власти» (ст. 1.2).

Понятие *территориального коллектива* отсутствует в тексте Конституции. Статья 12 устанавливает: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти». Очевидно, что речь идет здесь именно об учреждениях власти.

Статья 130 Конституции РФ также не употребляет термин «территориальный коллектив». В этой статье *местное самоуправление* также рассматривается как функция: «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью» и далее: «Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов и других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления». Не понятно, почему выборные органы отождествляются с формами «прямого волеизъявления».

Понятие *территориального коллектива* отсутствует и в федеральном законе 2003 г. Так, статья 2 определяет местное самоуправление как *форму* осуществления народом своей власти, обеспечивающей в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Россий-

ской Федерации, самостоятельно и под свою ответственность населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления решение вопросов местного значения исходя из местных интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций. Очевидно, что в этой статье разделены прямые и опосредованные механизмы осуществления власти.

Статья 3 ФЗ 2003 г. говорит о праве граждан Российской Федерации на осуществление местного самоуправления. В дальнейшем речь идет о прерогативах должностных лиц и органов местного самоуправления, а также о полномочиях органов государственной власти в области местного самоуправления (ст. 5, 6).

В России федеральный закон определяет местное самоуправление как избираемые непосредственно населением и (или) образуемые представительным органом муниципального образования органы, наделенные собственными полномочиями по решению вопросов местного значения (ст. 2 ФЗ 2003 г.). Таким образом, по смыслу российского законодательства территориальный коллектив как таковой собственными полномочиями не обладает. Такие полномочия приобретает избранный им орган, который и становится органом местного самоуправления. Не является территориальный коллектив по смыслу российского закона юридическим лицом публичного права.

По смыслу статьи 2 ФЗ 2003 г. можно полагать, что в России именно органы самоуправления наделены правами юридического лица, но прямо это не сформулировано. Более того, признание такого особого вида собственности, как муниципальная, в ряде отечественных документов середины 90-х гг. рассматривалось как свидетельство того, что органы местного самоуправления являются юридическими лицами, но лишь гражданского права.

В ряде докладов, представленных на Всероссийском совещании по вопросам реализации конституционных положений о местном самоуправлении и организации государственной власти в субъектах Российской Федерации (февраль 1995 г.) упоминались такие понятия, как «местные сообщества», «этнические общности», «самоорганизация населения», однако уточнения этих понятий не было сделано. Все внимание было уделено проблеме институтов, органов местного самоуправления.

Показательно, что Проект Конституции Российской Федерации, одобренный в апреле 1992 г. Съездом народных депутатов РФ, содержал специальную главу об основах местного самоуправления. Эта глава также исходила из понятия местного самоуправления как функции. Так, статья 114.2 указывала: «Местное самоуправление осуществляется гражданами через образуемые ими местные пред-

ставительные органы (советы, земства), а также местную администрацию, местные референдумы, собрания и сходы граждан, иные органы самоуправляющихся муниципальных общностей».

Проект не предусматривал за территориальными коллективами статуса юридического лица. Возможность наделения некоторых территориальных сообществ таким статусом допускала статья 116.1, которая говорила о возможности создания в населенных пунктах самоуправляющихся ассоциаций жителей. При этом уточнялось, что «такие общности и их объединения могут обладать *правами юридического лица*»¹.

Эти положения почти буквально воспроизведены в законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. Этот закон в статье 27.1 допускает возможность создания самоорганизации граждан по месту жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Пункт 5 этой статьи гласит: «Территориальное общественное самоуправление может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации».

Таким образом, российское законодательство в рассматриваемой области не признает статуса юридического лица за территориальными коллективами, существующими в рамках устоявшегося административно-территориального деления. Оно лишь допускает создание самодеятельных территориальных коллективов, которые могут ходатайствовать о государственной регистрации для получения прав юридического лица. Однако они могут получить статус юридического лица гражданского права, о чем свидетельствует уточнение, в *организационно-правовой форме некоммерческой организации*.

В качестве заключения можно сказать, что формальное признание территориального коллектива в качестве юридического лица, разумеется, всех проблем не решит. Но отказ от такого признания не может содействовать развитию активности, самодеятельности и инициативности граждан России, а без этого никакая модернизация невозможна.

Поэтому политология и правовая наука должны обратить на проблемы положения и идеологии граждан на местах самое пристальное внимание.

¹ Проект Конституции Российской Федерации. Издание Верховного Совета Российской Федерации. М., 1992.

А.М. Старостин (Ростов-на-Дону)

ФИЛОСОФСКАЯ ИННОВАТИКА И ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В современной России развернут широкомасштабный процесс реализации муниципальной реформы, заложенный федеральным законом № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Данный закон соответствует и следует Европейской Хартии о местном самоуправлении. С 2009 г. реализация закона охватила все территории Российской Федерации. Главная цель муниципальной реформы – становление местного самоуправления как института гражданского общества, позволяющего реализовать принцип децентрализации государственной власти и на деле демократизировать общество, обеспечив формирование инструментария гражданского участия на территориальном уровне.

Вместе с тем, следует заметить, что современная реформа является третьим этапом в цепи реформационных и конструктивно-проективных усилий, предпринимаемых в постсоветской России на протяжении последних 20 лет. В итоге, как констатируют ведущие специалисты Российского научного центра государственного и муниципального управления: «В настоящее время местная власть организационно оформилась, выполнила свое предназначение как буфер между населением и государством при проведении радикальных политических, социальных и экономических реформ, и продолжает в меру имеющихся возможностей поддерживать функционирование местного хозяйства. Однако при существующем положении вещей она не способна решить возлагаемые на нее стратегические задачи»¹.

В качестве причин, обуславливающих низкую эффективность местного самоуправления в современной России, указывают и на неурегулированность межбюджетных отношений, и на отсутствие системы эффективного контроля за деятельностью органов МСУ, и на низкий уровень профессионализма чиновников, работающих в этой сфере².

Отмечается индифферентность населения и его явное неверие в успехи реформы³. А «многие граждане либо вообще не знают

¹ Широков А.Н., Юркова С.Н. Местное самоуправление в современной России: концептуальные основы, законодательное регулирование и практическая реализация. М., 2009. С. 339.

² Там же. С. 339.

³ Муниципальная реформа в России: от переходного периода к полномасштабной реализации. М., 2009. С. 44.

о проведении реформы, либо крайне смутно представляют ее основные цели и задачи»¹. К этому следует добавить и то, что современная муниципальная реформа, как и все проводившиеся и продолжающиеся проводиться реформы в постсоветский период, являются реформами сверху и как бы не предполагают активного участия объекта реформирования в делах реформирования (в том числе учета его мнения, интересов и мотивов). Таким образом, все осуществляется в элитном формате, существо которого никто лучше Конфуция не передал: «Правитель должен ориентироваться на глубинные потребности народа, которые самому народу могут быть неизвестны и непонятны». Словом, знать, изучать эти глубинные желания и мотивы и вести в соответствии с этим.

Реформации могут осуществляться на различной концептуальной базе: исходящей из анализа и обобщения имеющегося опыта (своего и чужого), либо же с опорой на научно-теоретические и научно-прикладные разработки. Современная российская реформация в большей мере пока ориентируется на первую модель. Хотя декларирует приверженность второй, которая пока не обладает должной валидностью. Это констатируют известные специалисты: «Информационно-аналитическая база, касающаяся развития местного самоуправления в стране и практических итогов начального этапа его реформирования крайне слаба... Проведенный анализ показал низкий уровень методологической и общетеоретической проработки проблемы развития и реформирования местного самоуправления в России. Поэтому целесообразно приступить к разработке общегосударственной Концепции развития местного самоуправления»². Решение (научным путем) такого рода задач способно дать более репрезентативную и адекватную модель, из которой может исходить и законодательная база и иные управленческие решения стратегического характера.

В настоящее время мы наблюдаем определенное продвижение по пути создания теории местных сообществ, местного самоуправления и муниципального управления³. В этом процессе участвуют и

¹ Муниципальная реформа в России: от переходного периода к полномасштабной реализации... С. 44.

² *Валентей С.Д.* Основные проблемы муниципальной реформы в России // Муниципальная реформа в России... С. 46.

³ См. на уровне докторских диссертационные работы: *Большаков С.Н.* Принцип субсидиарности в современном демократическом управлении: концептуальные подходы и проблемы практической реализации. СПб., 2006. Автореф. дис. ... докт. полит. наук; *Колесников В.А.* Муниципальные интересы в современной России: социально-политические особенности и факторы обеспечения. Волгоград, 2007. Автореф. дис. ... докт. полит. наук; *Шрейдер В.Ф.* Региональное измерение социальной политики местного самоуправления. СПб., 2007. Автореф. дис. ... докт. полит. наук; *Нечаев В.Д.* Институциональная организация местного самоуправления в постсоветской России. М., 2008. Автореф. дис. ... докт. полит. наук и др.

ученые СКАГС, где подготовлен к защите и защищен ряд кандидатских и докторских диссертаций¹. Однако отечественная научная мысль начала XXI в. пока не достигла еще уровня отечественной научной мысли 60–90-х гг. XIX в., обосновавшей масштабные реформы на уровне местных сообществ (Н.М. Коркунов, Н.И. Лазаревский, В.Н. Лешков, А.И. Васильчиков, В.П. Безобразов, А.Д. Градовский, М.И. Свешников, Л.А. Велихов и др.)².

И в принципе процесс концептуализации в области данной тематики, охватывающий политологические, правовые, социологические, экономические дисциплины, может развертываться достаточно долго, неспешно и стихийно. Между тем, он может быть, с нашей точки зрения, ускорен и скорректирован на более интенсивное междисциплинарное взаимодействие, если будут интенсифицированы философско-методологические и ценностно-философские исследования.

И здесь мы бы обратили внимание на возможности новой области анализа – философскую инноватику.

В современной научно-технической деятельности, экономической и социальной практике существенно возрастает значимость и привлекаемое внимание к различного рода инновациям и инновационным продуктам.

При некоторых разночтениях под инновациями понимают различные новые результаты научных разработок и процесс их массового производства и потребления, реализуемый по преимуществу через механизмы и институты экономического рынка. Вместе с тем, все больший акцент в современной и грядущей практике цивилизации отводится нематериальным инновациям, в особенности знаниям и их воплощению в личностные и социально-групповые формы. Такого рода процессы массового производства и использования инноваций символической природы получили обозначение как: символические капиталы, символические рынки, человеческие капиталы, капиталы знаний и т.п. Вместе с тем, данные процессы, продукты, отношения остаются слабо изученными. Прежде всего, можно вести речь о системных представлениях по поводу инноваций, обращающихся в рамках символических рынков и в форме символических капиталов³.

¹ По проблематике местного самоуправления в СКАГС защитили кандидатские диссертации: Олейников С.А. (2005), Голубев Н.Н. (2005), Коломиец И.К. (2005), Леденева В.В. (2005), Ско-робогацько В.В. (2005), Ревягина Н.Г. (2005), Пруцаков А.В. (2006), Воронько Т.А. (2007), Бу-ров А.В. (2008), Корсунов Д.А. (2008). Ведется работа над докторскими диссертациями В.В. Рудым, Т.Г. Голубевой, М.А. Овакимяном.

² См.: *Пешин Н.А.* Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М., 2007. С. 75–129.

³ Следует отметить и возрастающее внимание к философско-методологическим и онтологическим основаниям новаций в природе, обществе, познании – см.: *Болдачев А.В.* Новации. Суждения в русле эволюционной парадигмы. СПб., 2007.

Наряду с данной общей проблематикой следует особо выделить сферу философских инноваций, которая, с нашей точки зрения, выступает в виде катализатора в производстве и обращении на рынке символических инноваций.

Итак, что же такое философская инноватика?

С нашей точки зрения, рассуждая о предмете и функциях философского знания, можно говорить о характерных для нее четырех основных позициях, сходных с позициями любого фундаментального познания и знания:

1. Выдвижение новых философских систем.
2. Развитие уже существующих философских систем.
3. Формирование областей философской инноватики как сферы прикладных философских исследований и разработок.
4. Популяризация философских систем или, по большей части то, что А.В. Потемкин назвал диатрибической традицией¹.

Все перечисленные виды философско-исследовательской и философско-образовательной деятельности облакаются в соответствующие формы философского дискурса.

Что касается фундаментальной философии, то она развивается очень неспешно, и выход на новые рубежи осуществляется редко. В таких случаях авторы новых фундаментальных систем, подобно А. Шопенгауэру, вполне обоснованно заявляют: «Мой труд представляет собой новую философскую систему, притом новую в полном смысле слова: не новое изложение уже существующего, а в высшей степени взаимосвязанный новый ряд мыслей, которые до сих пор никогда не приходили в голову ни одному человеку»².

Последующее развитие новой системы представляет ее критику, дополнения, комментарии и, конечно, приложение опыта новой концепции к интерпретации других областей духовности, находящихся за пределами философии.

Число таких фундаментальных прорывов в истории философской мысли весьма ограничено. Мы постоянно обращаемся к фундаментальным системам Парменида и Протагора, Сократа и Платона, Эпикура, Тертуллиана, Декарта и Канта, Фихте и Гегеля, Маркса, Шопенгауэра и Гуссерля, Сартра и Хайдеггера.

¹ См.: *Потемкин А.В.* Проблема специфики философии в диатрибической традиции. Ростов н/Д, 1980.

Под диатрибической (школярской – как ни обидно это звучит) традицией понимается неизбежное упрощение, схематизация (а иногда и вульгаризация) сложных философских разработок в целях их популяризации и преподавания, в особенности в философски неподготовленных аудиториях.

² *Шопенгауэр А.* Мир как воля и представление. В 2-х т. М.: Наука, 1993. Т. 1. С. 615–616.

Что касается философской инноватики, то она вытекает из фундаментальных философских концепций в процессе их приложения к различным группам наук (естествознание, гуманитарные науки, науки о поведении) и видам духовно-практической деятельности. Здесь-то и возникает нередко сшибка между фундаментально-философскими и философско-прикладными направлениями, подобная сшибке фундаментальной и прикладной науки.

Именно философская инноватика, опирающаяся на инструментарий философской рефлексии, выступает в качестве ведущего механизма осмысления, анализа и последующего синтеза на уровне комплексных и междисциплинарных научных и технических проблем, межотраслевых задач, реализации методологии системно-органического осмысления, проектирования и управления сверхсложными объектами, средами и процессами.

Указанное направление пока является пилотным и не имеет аналогов в отечественной и зарубежной научной и философской литературе и практической деятельности, что и обуславливает характер цели и решаемых задач, касающихся, прежде всего, разработки концепции и инструментария философской инноватики и, в последующем, апробации данного продукта в ряде конкретных областей.

Что касается состояния исследований (в РФ и за рубежом) в данной предметной области, то прямых аналогов данная область исследований в отечественной и зарубежной научной и философской литературе пока не имеет. Впервые эта сфера недавно сформулирована и репрезентирована в авторских публикациях¹.

Предпосылки репрезентируемого направления базируются на ряде проблемных ситуаций и коллизий, которые неоднократно возникали в истории взаимоотношений философии и религии, философии и науки, философии и идеологии, философии и логики и т.д., когда философия на некоторое (иногда весьма продолжительное) время становилась «служанкой богословия», «служанкой идеологии», «служанкой политики», «служанкой классической науки». Это наводит на мысль о существовании устойчивой потребности в философской инноватике, связанной с необходимостью рефлексии на междисциплинарном или мировоззренческом уровне. Вместе с тем, ни в одной области духовности, кроме философии, опыта и техник та-

¹ См.: Старостин А.М. Философские инновации: концепция и основные сферы проявлений. Монография. Ростов н/Д, 2009; Его же. Фундаментальная философия и философская инноватика // Философия и науки: проблемы развития и преподавания. Ростов н/Д, 2009; Старостин А.М., Швец Л.Г. Философия социального управления как сфера философской инноватики // Философия и науки: проблемы развития и преподавания. Ростов н/Д, 2009; Старостин А.М. Ю.А. Жданов и философская инноватика // Ю.А. Жданов и его вклад в фундаментальную науку и в развитие научного потенциала Северо-Кавказского региона. Ростов н/Д, 2009.

кой рефлексии и выработки интегративных рациональных подходов нет. Поэтому фундаментальная философия реализовала свой прикладной потенциал путем разработки ряда конкретных своих отраслей в виде «философии религии», «философии науки», «философии политики» и т.п., дабы применить свои принципы, функции и возможности в различных областях духовной практики и, прежде всего, в «точках роста», «точках прорыва»¹.

Вместе с тем, необходимо сделать два замечания, касаясь конституирования и развития философской инноватики в современных условиях. Во-первых, потребность в философской инноватике как системном инструментарии возникла только в современный период, когда массированно реализуются задачи развития и роста различных отраслей духовного производства. В условиях становящегося информационного общества они становятся преобладающими по отношению к отраслям материального производства. Во-вторых, пока не создана соответствующая концептуальная база, которая позволяет системно интерпретировать инновационный процесс в символических формах. Определенный задел в этом плане представляют разработки П. Бурдые в области символических рынков и символического капитала². А также работы, касающиеся формирования сферы информационной реальности³. В то же время следует указать на ряд работ, в которых разрабатываются и апробируются общие представления об инновациях и инновационных процессах⁴. Вместе с этим следует обратить внимание на до сих пор бытующие предубеж-

¹ См. в качестве обзорных работ: Философия, наука, цивилизация. М., 1999; Современные философские проблемы естественных, технических и социально-гуманитарных наук. М., 2006; Когнитивный подход: философия, когнитивные науки, когнитивные дисциплины. М., 2007; Торчинов Е.А. Религии мира: опыт запредельного. Психотехники и трансперсональные состояния. СПб., 2005; *Его же*. Пути философии Востока и Запада: познание запредельного. СПб., 2007; Кефели И.Ф. Философия геополитики. СПб., 2007 и др.

² Бурдые П. Рынок символической продукции // Вопросы социологии. 1994. №№ 1, 2, 5; *Его же*. Социальное пространство: поля и практики. СПб., 2005.

³ См.: Кастельс М. Информационная эпоха: экономика, общество и культура. М., 2000; Абдеев Р.Ф. Философия информационной цивилизации. М., 1999; История информатики и информационной реальности. М., 2007; Технологии виртуальной реальности. Состояние и тенденции развития. М., 1996; Шеховцев А.Ю. Информационные парадигмы в структуре современного мышления. Саратов, 1998; Всемирный доклад ЮНЕСКО «К обществам знания» (Towards knowledge societies) 5 нояб. 2005, Flash Info. 2005. № 189.

⁴ См.: Кузнец С. Современный экономический рост: результаты исследований и размышлений. Нобелевская лекция // Нобелевские лауреаты по экономике: взгляд из России. СПб., 2003; Сорокин П.А. Социальная и культурная динамика. СПб., 2000; Шумпетер И.А. Капитализм, социализм и демократия. М., 1995; Твасс Б. Управление научно-техническими нововведениями. М., 1989; Тоффлер Э. Третья волна. М., 1999; Яковец Ю.В. Эпохальные инновации XXI века. М., 2004; Гончаренко Л.П., Арутюнов Ю.А. Инновационная политика. М., 2009; Пригожин А.И. Нововведения: стимулы и препятствия (социальные проблемы инноватики). М., 1989; Буздудный Н.Б., Смирнова Г.А., Нечаева О.Д. Сущность понятия инновации и его классификация // Инновации. 1998. № 2–3.

дения, касающиеся трактовки предмета и функций философского знания, в рамках которых не одобряется деление философии на фундаментальную, прикладную сферу и область философских разработок (инноваций). Такая точка зрения преобладает среди значительной части философов. Примером ее еще в советский период являются взгляды выдающегося отечественного философа Э.В. Ильенкова, который, глядя на различные многочисленные «приложения» диалектической философии в области идеологии политики, науки, предостерегал против этого, говоря, что так мы вскоре придем к «диалектике продажи арбузов»¹. В то же время он сам был выдающимся представителем философской инноватики, содействуя развитию методологии тифлосурдопедагогики и разработке концепции проблемного и развивающего обучения.

Нельзя не отметить и теперешнего «вклада» в формирование механизма торможения в развитие инструментария философской инноватики со стороны ряда выдающихся ученых, которые предпочитали сами разрешать возникающие проблемные ситуации (помимо профессиональных философов), выдвигая тезис о том, что «наука – сама себе философия». В принципе на дисциплинарном уровне наука не в состоянии решать задачи, требующие применения инструментария философской и теоретической рефлексии. А вот выдающийся ученый вполне в состоянии сделать это, выходя на междисциплинарный и наддисциплинарный уровень. Но в таком случае он начинает выполнять функции философской инноватики и приобретает соответствующий статус.

Таким образом, в современном познании назрела ситуация, требующая осмысления, исследования, систематизации, обобщения на новом уровне познавательных и практических задач, ситуаций и возможностей, востребующих инструментарий сферы прикладной философии и философских разработок, который и следует отнести к области философских инноваций. Это, в свою очередь, способствует репрезентации на междисциплинарном и метадисциплинарном уровнях той или иной сложной научной или практической проблематики. В нашем случае это теоретическая проблематика местного самоуправления и муниципального управления.

Анализируя основные подходы и контекст в разработке теории местного самоуправления, с точки зрения философской инноватики, следует обозначить базовые социально-философские, философско-методологические, философско-управленческие идеи и концепты, которые определяют тот или иной вариант теории МСУ.

¹ Эвальд Васильевич Ильенков. М., 2008. С. 384.

Собственно вариантов современной теории самоуправления не столь много. Как отмечается в научной литературе, это: политическая теория самоуправления; теория социального обслуживания; теория самоуправляющихся единиц как юридических лиц; концепция дуализма муниципального управления, а также те или иные варианты комбинаций данных исходных концепций¹. А вот основная категориальная «ось», вокруг которой группируется концептуальная полемика и организуется затем нормативно-правовое и ценностное поле социального проектирования, может быть представлена в различных ипостасях. Чаще всего в качестве такой «оси», определяющей (и концептуально, и ценностно, и практически) построение системы местного самоуправления, выступает категория «государство». Поэтому и концепции, и практика МСУ поляризуются на субординационную (МСУ как неотъемлемая часть государства) и координационную (МСУ как самостоятельная система общественного управления) модели. В качестве компромиссного варианта разрабатывается концепция дуализма МСУ, основанная на принципе субсидиарности (дополнительности)².

Следует обратить внимание на необходимость не только репрезентации взаимоотношений государственной власти и МСУ в ракурсе «властной вертикали», но и на содержательную нюансировку функционирования данной системы. Прежде всего можно вести речь о содержании основных кратических моделей, которые складываются и в плане эволюции государственной власти в обществе, и в ее современной репрезентации³: модели правового государства; государства и общества массового потребления; социального государства; постматериального государства и общества (ориентированных на человеческий капитал). В рамках данных эволюционирующих систем меняются не только взаимодействие и наборы функций государства и МСУ, но основные ценностно-целевые ориентиры, детерминирующие направленность, стратегию функционирования основных подсистем (государство, МСУ) данных систем. Например, вместе с изменением ценностно-целевой направленности государственной власти и управления от политико-административной модели – к концепции государственного менеджмента и государственных услуг – следует ожидать сопутствующих изменений и в сис-

¹ См.: *Пешин Н.А.* Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М., 2007. С. 112.

² Там же. С. 115.

³ См.: *Старостин А.М.* Эффективность государственного управления в контексте современных кратических теорий // *Электоральное пространство современной России. Политические науки: Ежегодник.* 2008. М., 2009.

теме ценностно-целевых ориентаций МСУ, а также в системе их взаимоотношений.

Современная реформа МСУ в России в наибольшей мере основывается на концепции дуализма, следуя за Европейской Хартией. В данном контексте государство выступает в качестве учредителя организационных и хозяйственных начал МСУ, но не вмешивается в решение вопросов местного значения.

Тем не менее, даже в формальном отношении, баланс общественных и государственных интересов на уровне МСУ явно смещен в пользу государства. Если же проследить не только формальное, но и реальное наполнение указанных отношений, то данный баланс уверенно эволюционирует в сторону региональных и федеральных государственных властей, что связано со многими детерминантами, но не только с уровнем наполненности муниципальных бюджетов.

Эти детерминанты не репрезентированы в рамках обозначенной «оси», связанной с категориями «государство», «государственная власть», «государственное управление». Они просматриваются в рамках контекстов, связанных с системообразующими функциями других категорий – «осей». Это прежде всего категории: «общество», «цивилизация», «организация».

Анализ концепта «общество», применительно к выявлению детерминантов теорий МСУ, позволяет выявить целый ряд допущений, которые чаще всего неявно включаются в контекст данных теорий¹.

Прежде всего следует обратить внимание на то, что в рамках социально-философского и философско-методологического анализа социологического знания, основных концептуальных подходов к обществу, фиксируются две доминирующие и относительно полярных парадигмы: «В современной социологической науке, несмотря на многообразие теорий, концепций, подходов, доминируют **две основные парадигмы – социологический реализм** (объекты исследования – общество, социальная структура, социальные институты) и **социологический номинализм** (объекты исследования – индивид, личность, человек). Они продолжают существовать и в современной науке, олицетворяя ту или иную методологическую структуру»². И, добавим, не только в социологической науке, но и в других отраслях гуманитарного знания. Скажем, в политической теории

¹ Впервые было обращено внимание на значимость контекстуальных составляющих в развитии научного знания в современной философии науки (Г. Куном, П. Фейерабендом, С.С. Тулминьм, М. Фуко). В наиболее яркой форме отражено в концепции М. Полани. (См. об этом: Старостин А.М. Философские инновации: концепция и основные сферы проявлений. Ростов н/Д, 2009. С. 17-19).

² Тоценко Ж.Т. Социология. М., 2005. С. 37–38.

данная парадигмальная диспозиция детерминирует дифференциацию концепций демократии и стратегий их реализации на два класса: идентитарные (коллективистские) и конкурентные (индивидуалистические). Более того, данная диспозиция вполне явно просматривается и на уровне общественной психологии. К примеру, современная российская действительность характерна «ножницами» между по-преимуществу идентитарной (общественной) ориентацией общественной психологии и персоналистски ориентированными (приоритет личности) основными стратегиями государственного функционирования и развития. В последнее 20-летие соотношение идентитарности и персонализма меняется в пользу последнего. Однако социальное и политическое качество персонализма при этом остается на самом низком уровне. В итоге общественная, солидарная база, без которой не может конституироваться МСУ, сокращается, из нее уходит собственно общественный интерес, что обуславливает существенные проблемы в становлении современной системы МСУ в России.

В связи с обозначенным сюжетом необходимо отметить еще два существенных момента, детерминирующих конституирование «оси», связанной с категорией «общество». Прежде всего, это категория и концепции «гражданского общества», вокруг которых ныне в России ведется достаточно много споров. Не касаясь самих этих дискуссий (о них речь шла и на наших международных конференциях, организованных при участии Фонда им. Ф. Эберта)¹, отметим, что важным аспектом здесь выступает местное самоуправление и местное сообщество, которые могут рассматриваться в качестве сегмента гражданского общества страны в целом, могут трактоваться и как **местное гражданское общество**, что придает важную направленность концепциям МСУ, переключая их внимание с по-преимуществу хозяйственно-организационного – на гражданский и ценностный аспекты.

В качестве другого момента отметим исследования в области многосоставных обществ², которые призваны не столько типологизировать, упорядочить и унифицировать представление о многообразии существующих локальных и региональных сообществ, сколько дать на этой основе реалистическую картину жизни и развития современных обществ-государств в мире. Причем речь идет не только о многосоставности в смысле политической культуры по А. Лейпхар-

¹ См.: Международная конференция «Перспективы гражданского общества в современной России и особенности его формирования в условиях Северо-Кавказского региона». Ростов н/Д, 11–12.09.2002; Международная конференция «Проблемы соответствия партийной системы интересам гражданского общества современной России». Ростов н/Д, 28–29.05.2004.

² См.: Старостин А.М. Трансформация государственного управления в условиях многосоставного общества // Социальное управление. Вопросы теории и методологии. Ростов н/Д, 2009.

ту, но и о экономически-технологической многоукладности, что более актуально для современной России и что существенно детерминирует параметры первого указанного аспекта многосоставности. Обращение к данному сюжету позволяет выявить сложности и риски в попытках внедрить унифицированную модель МСУ в современном российском обществе. Они (эти попытки) порождают не только формализм, блокирующий полноценную работу внедряемой модели, но и генерируют неформальные (теневые) модели МСУ. Последний феномен требует и обстоятельных обсуждений, и исследований, которые могут быть реализованы прежде всего в контексте «оси», консолидированной категорией «общество».

Обращение к категории «цивилизация», в смысле «локальная цивилизация», позволяет сконцентрировать внимание в области теории МСУ на учете специфики цивилизационного развития российского общества и государства. Сразу оговоримся: смысл термина «специфика» не означает движение российского общества и государства к автаркии, закрытому обществу, в чем часто упрекают известные деятели, как только обозначается тема цивилизационной специфики. Речь идет о бережном отношении к огромному национальному опыту хозяйствования и социальной организации на обширнейших территориях Российского государства, опыте организации взаимоотношений многочисленных народов на этой территории, опыте организации гармоничных отношений с природной средой¹.

Совершенно не случайно веками выстраивалась и воспроизводилась такая форма российской государственности, как федеративная. Не случайны и многовековые поиски «русской идеи» как основы построения российской государственности на идеократической основе, что характерно для всех локальных цивилизаций. Это поиски, знавшие различные варианты воплощений, но всегда воспроизводившиеся в данном направлении. Поиск национальной (государственной) идеи идет в России и в современных условиях. Локально-цивилизационная специфика российского общества, проявляющаяся в ментальности и жизнедеятельности всех народов, объединенных Российским государством, основана на культурно-мировоззренческой матрице, отличной от Западной и Восточных культур и цивилизаций². И данный вектор значим и в разработке политических концепций³, и теории МСУ, учитывающей локально-цивилизационную специфику.

¹ См.: Еремян В.В. Муниципальная история России. М., 2005.

² Мы ранее неоднократно обращали внимание на данные особенности. См.: Понеделков А.В. Элита. Ростов н/Д, 1995. С. 150-151; Понеделков А.В., Старостин А.М. Введение в политическую элитологию. Ростов н/Д, 1998. С. 18-20.

³ См.: Старостин А.М. Цивилизационная парадигма в политической науке // Труды IV Всероссийского конгресса политологов. М., 2006.

Это признают и известные специалисты в области МСУ. Отмечается, в частности, в числе недостатков нынешней муниципальной реформы то, что «Муниципальному сообществу была предложена единообразная схема преобразований, игнорирующая особенности регионов России»¹. И далее: «Как мы полагаем, корректировку многих составляющих реформы *следует передать регионам*. Скорее всего, это целесообразно сделать путем разработки и законодательного закрепления нескольких «базовых» моделей организации местного самоуправления, бюджетного процесса и межбюджетных отношений на субрегиональном уровне, которые могли бы выбираться субъектами РФ, исходя из их конкретных условий»². Конечно, цитируемые положения касаются не только цивилизационных, но и иных особенностей. Но в предлагаемый подход могут закладываться и особенности локально-цивилизационного развития.

Наконец, следует отметить значимость системообразующей роли для теории МСУ категории «организации» и тесно связанного с ней управленческого аспекта.

Рассматривая с этих позиций комплекс наиболее значимых современных подходов и теоретических разработок в области МСУ, можно заметить, что большая их часть выполнена в рамках институциональной и неинституциональной парадигмы. Предлагаемые меры практической реализации современной муниципальной реформы также осуществляются с этих позиций. Между тем, следует обратить внимание на значимость поведенческо-деятельностного подхода, который выделяет прежде всего категории «организационной культуры», «интересов, мотивов и потребностей» и обозначает значимость ценностных аспектов в становлении и функционировании организаций³.

К сожалению, данные сюжеты пока не реализованы ни в современной теории МСУ, ни в практике по ее реализации. Между тем, в абсолютном большинстве случаев неудач и пробоксов муниципальной реформы, основные их детерминанты связаны с неготовностью и немотивированностью людей, несформированностью соответствующей организационной культуры, слабостью или отсутствием лидерских начал и других компонентов, которые изучаются в рамках поведенческой парадигмы.

В то же время бюрократизация, тневизация, развитие коррупционных отношений – это обратная сторона «медали» – риски и

¹ Валентей С.Д. Основные проблемы муниципальной реформы в России // Муниципальная реформа в России: от переходного периода к полномасштабной реализации. М., 2009. С. 39.

² Там же. С. 45.

³ См.: Пригожин А.И. Цели и ценности. Новые методы работы с будущим. М., 2010.

патологии, развивающиеся в условиях дефицита организационной культуры. На данный аспект мы ранее уже обращали внимание применительно к административной реформе¹. Ныне данные явления воспроизводятся по тому же сценарию в условиях современной муниципальной реформы.

Завершая анализ сюжетов, связанных с реализацией современной реформы местного самоуправления в России, мы хотели бы еще раз подчеркнуть, что издержки практического опыта, и, подчас и провалы, неизбежно связаны с недостатками теоретической разработки проблемы, которые далее реализуются в проектных подходах. Но коль скоро это уже стало ясно, необходимо произвести концептуальные коррективы. Мы предложили не только ряд конкретных направлений для теоретической корректировки в области теории МСУ, но и общий инструментарий междисциплинарной и метадисциплинарной рефлексии – инструментарий философской инноватики.

В.Г. Игнатов (Ростов-на-Дону)

РАЗВИТИЕ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ И ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ РОССИИ И ГЕРМАНИИ

При создании современного местного самоуправления в России внимательно изучался опыт многих зарубежных стран, в т.ч. и ФРГ. Учитывалось также, что у России был и свой исторический опыт функционирования местного самоуправления, в т.ч. земства, казачьего и горского самоуправления. Поэтому, вполне естественно, это не просто механическое перенесение чужого опыта на российскую почву.

Поскольку у нас сегодня на повестке дня опыт России и Германии, я и сосредоточусь на общем и различиях в организации местного самоуправления в ФРГ, который мне посчастливилось изучать.

У нас, как и в ФРГ, имеется запрет на совмещение должностей руководителей исполнительного и представительного органов местного самоуправления (далее – МСУ) (см. п. 4 ст. 36 ФЗ № 131) и определен предел минимальной численности представительного органа местного самоуправления. Однако численность депутатов представительных органов МСУ в Германии примерно в 2 раза больше

¹ См.: Игнатов В.Г., Понделков А.В., Старостин А.М. Административная реформа в России: шаг вперед, два шага... // Власть. 2005. № 9; Старостин А.М. Стоп-кадры. Эффект от административной реформы незначителен // Новая газета на Дону. 2006. № 34.

по сравнению с их численностью, предусмотренной частью 6 статьи 35 российского ФЗ от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ для населенных пунктов с населением более 1 тыс. чел. Благодаря этому интересы населения в Германии в таких поселениях могут учитываться и отстаиваться представительными органами МСУ более полно. В отличие от России, в которой минимальная численность депутатов представительных органов установлена федеральным законом, в ФРГ она устанавливается законом земель.

Анализ такой сложившейся ситуации был бы неполным, если не отметить, что ВВП ФРГ в 2009 г. был в 2,6 раза больше, чем в России (соответственно 3060 млрд долл. США и 1164 млрд долл. США), в то время как население России в 1,7 раза больше, чем население ФРГ. Иными словами, в расчете на душу населения в ФРГ ВВП приходится примерно в 4,5 раза больше, чем в России. Так что довести численность депутатов представительных органов МСУ до той их численности, которая сложилась в ФРГ, мы долго еще не будем в состоянии. Вряд ли в этом есть к тому же острая необходимость, учитывая, что большинство бюджетов муниципальных образований являются весьма дефицитными.

В нормативных актах ряда земель ФРГ, как и в п. 11 статьи 12 закона РФ «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ и в ст. 15 закона РФ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ содержатся специальные оговорки о возможной личной заинтересованности и необходимости в случае конфликта интересов сообщать об этом своему руководству.

Ряд положений о государственной службе в ФРГ и о муниципальной службе в землях Германии по содержанию близки с положениями, характеризующими права, обязанности, ответственность и ограничения, имеющиеся в законодательстве РФ о государственной гражданской и муниципальной службе.

Вместе с тем состав государственных (понятие «государственная служба» после первой мировой войны было вытеснено в ФРГ понятием «публичная служба», используемым и ныне) и муниципальных служащих в России и ФРГ существенно различаются. В ФРГ, как и в России, под государственной службой понимается деятельность федеральных и земельных (в России субъектов РФ) органов власти, а также, в отличие от России – деятельность общинных и коммунальных (от термина «коммуна») органов власти и управления, т.е. органов местного самоуправления. В ФРГ отдельное понятие «муниципальная служба» отсутствует. В России же в соответствии со ст. 12 Конституции РФ «органы местного самоуправления не входят

в систему органов государственной власти», а муниципальные служащие не являются государственными служащими.

Но на этом различия между понятиями «государственная» и «муниципальная» служба не заканчиваются. Так, учителя, врачи муниципальных школ и больниц в ФРГ имеют статус муниципальных служащих; государственными служащими являются не только чиновники госаппарата, но судьи (которые в России не относятся к госслужащим), учителя и врачи государственных школ и больниц, преподаватели вузов, служащие железной дороги, почты, государственных банков.

Как в федеральном законе РФ от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе в Российской Федерации» и в ФЗ от 2.03.07 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации», так и в законодательстве ФРГ, предельным возрастом для служащего является 65 лет, при этом срок может быть продлен (в ФРГ – до 68 лет).

При этом на пенсию чиновник в ФРГ может быть переведен и в 62 года по собственному заявлению. Размер пенсии публичные (по российской терминологии – «государственные» и «муниципальные») служащие, если они проработали не менее 10 лет, составляет не более 75 от должностного оклада (в России ушедшие на пенсию врачи, учителя, преподаватели вузов, служащие железной дороги, почты и др. получают пенсию в размере всего от 24 до 40 % получаемой ими зарплаты (и при этом уровня 40 % коэффициент замещения зарплаты для многих пенсионеров достигнет только в 2010 г. с учетом так называемой «валоризации» и учета их «советского стажа»).

Переходя к вопросу о развитии современной системы муниципальной службы в России, хотелось бы выделить прежде всего следующие направления:

1. Следует активизировать работу по борьбе с коррумпированностью как чиновников, замещающих «высокие» государственные и муниципальные должности, так и гражданских служащих, занимающих должности среднего звена.

2. Очень важно, чтобы аттестация действующих муниципальных служащих и проведение конкурсов на вакантные должности муниципальной службы и выборы на муниципальные должности проходили максимально объективно, с учетом прежде всего профессиональных качеств аттестуемых и избираемых, накопленного ими опыта, знаний и умений, а не по принципу формирования «своей команды», родственников, клановых или устоявшихся приятельских отношений. Следует исключить при этом протекционизм и неза заслуженное продвижение по службе.

3. Необходимо внести изменения в федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд», направленные на то, чтобы подготовка, переподготовка и повышение квалификации кадров для органов местного самоуправления по муниципальным заказам предпочтительно проводились в учебных заведениях, располагающих собственной хорошей материальной базой и наиболее квалифицированными научно-педагогическими коллективами, хорошо зарекомендовавшими себя многолетней работой по этому профилю, т.е. учитывать не только критерий цены обучения, но и его качество.

4. Необходима государственная и муниципальная поддержка ведущих учреждений высшего и среднего специального образования, готовящих кадры для органов местного самоуправления в РФ (в т.ч.: усиление внимания к обеспеченности их квалифицированными научно-педагогическими кадрами, учебно-методической и информационной базой, оказание им помощи в применении новейших методов обучения, современных информационных технологий, выделение для этого необходимых материальных и финансовых ресурсов).

5. Учитывая, что подготовка кадров для органов местного самоуправления – это государственная задача, и в связи с тем, что большинство муниципальных образований дотационны, предусмотреть обязательное сохранение специальности или направления подготовки бакалавров и магистров «Государственное и муниципальное управление». Это тем более необходимо, поскольку, как отмечается и в ст. 5 ФЗ от 02.03.2007 № 25-ФЗ и ст. 7 ФЗ от 27.07.2004 № 79-ФЗ, муниципальная и государственная гражданская службы взаимосвязаны.

6. Применительно к подготовке кадров для органов местного самоуправления следует максимально полно учесть положения, содержащиеся в указе Президента РФ от 21.12.2009 № 1456 «О подготовке кадров для федеральной государственной службы по договорам на обучение». На уровне Президента РФ или глав субъектов Российской Федерации следует издать аналогичные указы или иные государственные акты, касающиеся подготовки кадров для государственной гражданской службы субъектов РФ и муниципальной службы.

7. Необходимо постоянно оказывать помощь муниципальным образованиям в проведении активной профессиональной ориентации потенциальных кадров местного самоуправления (в т.ч. выпускников средней школы, колледжей и вузов, а также лиц, уволенных в запас, на работу в органах местного самоуправления с целью их отбора для обучения с последующим устройством на должности муниципальной службы).

8. Учитывая дотационность подавляющего большинства муниципальных образований, оказывать им всемерную и всестороннюю помощь в укреплении их материально-технической базы, в использовании современных информационных технологий, способствуя тем самым усилению прозрачности и открытости деятельности органов местного самоуправления, созданию и совершенствованию функционирования хорошо зарекомендовавших себя в ряде регионов страны новых и уже действующих многофункциональных центров.

**С.Г. Зырянов, А.Л. Фартыгин
(Челябинск)**

СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

В преддверии нового электорального цикла на местном уровне, когда значительная часть депутатов представительных органов и глав муниципальных образований в Челябинской области в частности, и Российской Федерации в целом будут проходить избирательные процедуры, видится необходимым вновь обратить внимание на отдельные достижения муниципальной реформы, а также на некоторые недостатки и упущения работать над которыми, или в условиях которых, предстоит вновь сформированному депутатскому и управленческому корпусу муниципальных образований.

Цель настоящей статьи не столько подвергнуть критике усилия властных структур по реализации основных задач реформы местного самоуправления, сколько обратить внимание на ряд еще не решенных вопросов, над которыми предстоит серьезно подумать и, видимо, кропотливо работать.

Местное самоуправление обладает уникальными ресурсами и способно внести существенный вклад в политическое, экономическое и социальное развитие нашей страны. Оно имеет двойственную природу. С одной стороны, это первый самый близкий гражданам уровень власти, с другой стороны – важнейший институт гражданского общества. Реальное местное самоуправление возможно только там, где население действительно включается в решение местных проблем, а должностные лица органов местного самоуправления готовы взять на себя ответственность за комфортное проживание населения в своем городе, поселке, селе.

В послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 г. говорилось, что «фундаментально

значимым для нашего общества стало введение института местного самоуправления и укрепление федеративных начал государства»¹.

С принятием федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»² начата реформа местного самоуправления, целью которой было существенное улучшение качества оказания услуг органами публичной власти населению через следующие механизмы: обеспечение четкого разграничения полномочий и ответственности органов государственной власти и органов местного самоуправления, создание баланса власти внутри регионов, прекращение практики «нефинансируемых мандатов», осуществление конституционного права граждан на местное самоуправление.

Концепция реформы предусматривала создание модели местного самоуправления, базирующейся на принципах, во-первых, максимального приближения местной власти к населению, во-вторых, наделения ее необходимыми полномочиями и ресурсами для самостоятельного решения вопросов местного значения. В этой связи базовым уровнем местного самоуправления должен быть поселенческий уровень. Для координации деятельности поселений предусматривалось создание районного уровня власти, также включенного в систему местного самоуправления. В целом в результате реформы предполагалось, что должен быть реализован принцип «поселение для населения, район для поселения».

Концепция реформы воплощена в федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, в котором в частности:

- сформирована двухуровневая модель местного самоуправления с поселенческим уровнем, наиболее приближенным к населению;
- разграничены вопросы ведения и бюджетных поступлений между разными уровнями власти;
- установлены правила передачи органам местного самоуправления государственных полномочий;
- созданы механизмы более полного включения населения в принятие решений на местном уровне;
- впервые законом были урегулированы разные формы межмуниципального сотрудничества, в том числе создание в субъектах Российской Федерации советов муниципальных образований, позднее образовавших Единое общероссийское объединение муници-

¹ Послание Президента РФ Федеральному Собранию: Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 5 ноября 2008 года // Российская газета. 2008. 6 нояб.

² Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в ред. от 7 мая 2009 г.) // Российская газета. 2003. 8 октября; 2009. 13 мая. Далее – Федеральный закон от 6 окт. 2003 г. № 131-ФЗ.

пальных образований (Объединенный конгресс муниципальных образований, ОКМО).

За время, прошедшее после принятия федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, на федеральном, региональном и местном уровнях в большей части сформирована необходимая нормативная правовая база, создаются условия для поступательного развития экономики и социальной сферы в муниципальных образованиях.

Большая часть функций в сфере социально-экономического развития передана на региональный и местный уровень, определены единые принципы функционирования системы местного самоуправления.

В связи с этим можно констатировать, что переходный период создания институтов, необходимых для организации местного самоуправления, в целом завершен. При этом, практика реализации базового для местного самоуправления федерального закона выявила ряд правовых и других проблем, требующих дальнейшего совершенствования федерального, регионального законодательства и иных решений, в том числе на местном уровне.

В сфере разграничения вопросов ведения между органами государственной и муниципальной власти

1) Основной проблемой регулирования перечня вопросов местного значения остается *нечеткое формулирование этих вопросов*.

Так, например, к вопросам местного значения и муниципального района, и поселения отнесено обеспечение условий для развития на территории муниципального района физической культуры и массового спорта. Учитывая, что территорию муниципального района образуют, в том числе, территории входящих в их состав поселений, указанный вопрос на практике может привести к дублированию полномочий и смешению компетенции органов местного самоуправления поселения и муниципального района в указанной сфере. Как следствие – не конструктивное решение этого вопроса, а возникающее противостояние. При этом многие субъекты Российской Федерации поощряют районы и работают только через районы.

Предусмотренное как вопрос местного значения содействие в развитии сельскохозяйственного производства дублирует полномочие субъектов Российской Федерации в сфере поддержки сельскохозяйственного производства, установленное федеральным законом от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах органи-

зации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»¹.

По-прежнему остается не урегулированным вопрос об охране общественного порядка как вопрос местного значения. Нуждаются в уточнении и другие вопросы местного значения.

2) Через изменения федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ мы получили перечень так называемых «прав», которые могут осуществляться за счет местных бюджетов.

Практика показала, что у муниципалитетов зачастую нет иного выхода, как брать на себя решение этих вопросов за счет собственных, и без того недостаточных, доходов. Подобный подход может рассматриваться в качестве отступления от принципа разграничения полномочий между различными уровнями публичной власти и легальной возможности расходования средств местных бюджетов не на решение вопросов местного значения, а на вопросы, составляющие предмет ведения государства.

С другой стороны, на данном этапе это бывает для муниципалитетов целесообразным, так как надзорные органы (в основном прокуратура) предъявляет к ним много претензий по нецелевому расходованию бюджетных средств.

3) Остается *нечетким механизм наделения органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями, включая механизм передачи соответствующих ресурсов.*

В частности, здесь можно отметить следующее:

– несвоевременное перечисление из федерального бюджета субвенций на исполнение органами местного самоуправления федеральных полномочий, например, первичного воинского учета в муниципальных образованиях (вопрос как-то решается, но проблема остается!);

– неучастие поселений, обладающих необходимым потенциалом, в исполнении государственных полномочий (например, функции социальной защиты в крупных городах);

– отсутствие модельных методик (рекомендаций) для регионов по определению затрат и расчета субвенций на реализацию государственных полномочий.

4) *Достаточно большой круг вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения, органы местного самоуправления решают в силу прямого указания в отраслевых законах:*

– учет нуждающихся в улучшении жилищных условий;

¹ Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации: Федеральный закон от 6 октября 1999 г. №184-ФЗ (с изм. от 18 июля 2009 г.) // СЗ РФ. 1999. №42. Ст. 5005; 2009. № 29. Ст. 3612.

- согласование переустройства и перепланировок жилых помещений;
- финансирование органов внутренних дел;
- регистрация граждан по месту жительства;
- снос аварийных многоквартирных жилых домов в случае неприятия соответствующих решений собственниками;
- формирование участков под многоквартирными жилыми домами; постановка на учет бесхозных объектов и многие другие.

Поскольку данные вопросы не отнесены к вопросам местного значения и не обозначены как переданные государственные полномочия, существует проблема как источников финансирования их решения, так и порядка исполнения.

5) Нерешенной проблемой остается также и то, что, *наделяя органы местного самоуправления соответствующей обязанностью, федеральный законодатель не всегда учитывает распределение вопросов местного значения между различными типами муниципальных образований.*

Ярким примером этому может служить наделение органов местного самоуправления муниципальных районов полномочиями по распоряжению земельными участками, государственная собственность на которые не разграничена, при сохранении всех градостроительных полномочий за органами местного самоуправления поселений. В результате для задействованных в процессе застройки поселений субъектов как минимум увеличилось число «разрешающих инстанций» на фоне принимаемых антикоррупционных мер.

6) Нередко *при установлении обязанностей органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, государство не наделяет их необходимыми полномочиями.*

Например, устанавливая земельный налог, местное самоуправление фактически лишено полномочий по его администрированию, так как они полностью принадлежат налоговым органам и другим государственным органам (в частности, в сфере установления кадастровой стоимости участков). То же касается вопросов охраны окружающей среды, где у местного самоуправления имеются лишь обязанности, но нет никаких контрольных полномочий, и ряда других вопросов.

Остается нерешенной проблема соотношения ресурсов и полномочий органов местного самоуправления.

Речь, прежде всего, идет о создании условий для обеспечения самодостаточности муниципальных образований.

- 1) Избитой темой давно стала *несбалансированность местных*

бюджетов. Однако значительное расширение первоначально установленного перечня вопросов местного значения и полномочий органов местного самоуправления (путем внесения дополнений как в текст базового федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, так и в отраслевое законодательство) не сопровождается одновременным увеличением доходов местных бюджетов, как это предусмотрено законодательством.

Из доходных источников у местных бюджетов только два собственных налога – земельный и налог на имущество физических лиц. Транспортный налог исключен из системы местных налогов. Доля местных налогов в структуре налоговых доходов составляет незначительную часть (около 12 %). Остальные источники передаются в виде нормативов отчислений от федеральных и, по усмотрению субъекта Российской Федерации, – от региональных налогов.

При этом, по ряду экспертных оценок, почти 80 % земли в России выведено из налогооблагаемой базы земельного налога, поскольку она относится к федеральной собственности (земли запаса, лесной фонд и др.), что лишает муниципалитеты стабильного источника доходов от земельного налога, выпадающие доходы не компенсируются.

Давно предлагается на федеральном уровне разработать методические рекомендации по определению размеров расходных обязательств муниципальных образований, связанных с решением ими вопросов местного значения, исполнением государственных полномочий и реализацией прав.

Сложившаяся схема распределения налогов не стимулирует муниципалитеты к развитию собственной экономики, расширению налогооблагаемой базы. Из режима активного поиска дополнительных ресурсов они переходят в режим ожидания финансовой помощи «сверху». В этих условиях важнейшей задачей становится перераспределение доходов между федеральным, региональным и местным уровнями власти. Необходимо расширять практику дополнительного закрепления субъектами РФ за местными бюджетами нормативов отчислений от региональных налогов и федеральных налогов, поступающих в бюджеты субъектов РФ.

Следует отметить, что обеспечение сбалансированности местных бюджетов на основе реальной оценки финансового положения муниципальных образований является основным условием перехода муниципальных образований к бюджетированию, ориентированному на результат.

2) Другим важным условием для инновационного развития му-

ниципалитетов и их экономики является комплексное внедрение общероссийской системы муниципальной статистики, в формировании которой должны принимать участие не только соответствующие федеральные органы власти, но и сами муниципальные образования (в том числе посредством региональных советов муниципальных образований как центров межмуниципального сотрудничества).

Для решения этой задачи необходима доработка на федеральном уровне общегосударственного статистического инструментария и закрепление за органами местного самоуправления соответствующего полномочия с передачей необходимых ресурсов.

Организационно-территориальные проблемы

Во многих случаях вновь образованные поселения не решают вопросы местного значения, передавая свои полномочия муниципальным районам по соглашениям. Возможность заключения соглашений между районами и поселениями предусмотрена федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, но передать по такому соглашению можно исполнение только некоторых полномочий, а не вопросов местного значения. Однако повсеместное распространение получила практика передачи поселениями вопросов местного значения либо практически всех своих полномочий районам, что сводит на нет саму идею муниципальной реформы – решать большинство вопросов жизнеобеспечения на поселенческом уровне.

Несмотря на некоторую тенденцию в пользу самостоятельного осуществления вопросов местного значения поселениями это перераспределение носит «односторонний» характер в пользу муниципального района и на практике означает фактически формирование одноуровневой модели местного самоуправления.

Вновь созданная система публичной власти не совпала с постсоветскими реалиями размещения бизнеса, включая реорганизованные сельскохозяйственные предприятия, многие из которых либо исчезли, либо были существенно преобразованы. Границы муниципальных образований, которые установлены субъектами Российской Федерации фактически по границам административно-территориального деления, существующего с советских времен, не учитывают указанные выше реалии, существенные изменения в распределении экономического потенциала, людских ресурсов и другие изменения в организации жизнедеятельности на территориях. Отсутствует синхронность в реализации муниципальной реформы и других основополагающих реформ, в том числе аграрной. Поэтому вновь созданные сельские поселения оказались лишенными кадров и самостоятельных источников финансирования и, как следствие, в большинстве своем неэффективными.

В разных регионах эта проблема решается по-разному. Например, в Ярославской и Тульской областях через референдумы идет процесс укрупнения муниципальных образований.

В Челябинской области такая инициатива правительства области не нашла особой поддержки в предполагаемых к объединению сельских поселениях¹. В Свердловской области с самого начала реформы создали городские округа с центром в виде крупного городского или сельского населенного пункта.

В настоящее время Министерство регионального развития Российской Федерации анализирует практику территориальной организации местного самоуправления в совокупности с практикой реализации органами государственной власти субъектов Российской Федерации полномочий в области административно-территориального устройства с целью дальнейшего совершенствования законодательства в указанной сфере правоотношений².

Важный вопрос финансово-экономических основ местного самоуправления – это формирование муниципальной собственности.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ определил правовые основы этого процесса. Вместе с тем остается еще немало проблем, требующих решения.

Во-первых, постоянное расширение и уточнение перечня вопросов местного значения приводит к необходимости уточнить в ст. 50 Закона состав объектов, которые могут находиться в муниципальной собственности.

Во-вторых, целесообразно отказаться от жесткой регламентации в указанной статье видов имущества, которыми могут владеть муниципалитеты. Следует признать, что положения федерального закона, требующие перепрофилирования или отчуждения имущества, не предназначенного для решения местных задач, в срок до 1 января 2012 г., объективно подрывают экономическую основу муниципалитетов и должны быть скорректированы. Общеизвестно, что сдача в аренду муниципального имущества в условиях несбалансированности местных бюджетов, выступает важным источником их пополнения.

Причиной, как правило, являются громоздкие и затратные процедуры формирования, учета и регистрации прав.

¹ В результате реализации данной инициативы объединились всего два поселения.

² Предварительные итоги переходного периода реализации федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Информация Министерства регионального развития Российской Федерации // <http://www.minregion.ru/WorkItems/SPage.aspx?PageID=484>.

Острейшей проблемой остается **формирование и обучение кадров муниципальных служащих**, особенно для исполнения полномочий на поселенческом уровне, хотя уже не один год реализуется правительственная программа обучения муниципальных служащих. В Послании Президента Российской Федерации отмечено, что сегодняшней России, системе управления и социальных услуг нужна новая система формирования кадрового резерва, которая позволит привлечь в органы государственного, муниципального управления наиболее талантливых, творчески мыслящих и профессиональных людей.

Необходимо повышать престиж муниципальной службы. Необходимо продолжить практику подготовки муниципальных кадров как решение общегосударственной задачи. При этом обращать внимание на качество преподавания и учебных пособий, используемых в процессе обучения.

Государству необходимо решать и другие вопросы, связанные с законодательным регулированием статуса тех людей, которые обеспечивают отправление местной власти.

Введенный **механизм оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления** – это очень хороший сигнал высшей государственной власти местному самоуправлению. Но следует понимать, что реализация этого механизма в значительной степени зависит от внедрения принципов и процедур управления по результатам разработки и внедрения стандартов муниципальных услуг, административных регламентов в местной администрации, оптимизации функционирования органов местного самоуправления, в том числе контрольно-надзорных функций, формирования необходимого организационного, информационного, ресурсного и кадрового обеспечения местного самоуправления.

Президент Российской Федерации отмечал, что «нужно постоянно доказывать дееспособность демократического устройства, ... доверять все большее число социальных и политических функций непосредственно гражданам, их организациям и самоуправлению».

Таким образом, вновь избранным главам муниципальных образований и депутатам представительных органов местного самоуправления придется работать в достаточно непростых, и очевидно меняющихся условиях.

Х.А. Валеев (Уфа)

ПОДГОТОВКА КАДРОВ ДЛЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ КАК ОСНОВА ПОЛИТИЧЕСКОЙ СТАБИЛЬНОСТИ ТЕРРИТОРИИ

Социальная стабильность и устойчивость политической ситуации территории зависит от многих факторов: экономических, природно-географических, ресурсных и др. Однако главный залог стабильности – это люди, которые управляют данной территорией, их политическая нейтральность, толерантность, нравственная устойчивость и управленческая грамотность. А подкрепляет все эти качества – уровень образования муниципальных служащих. Только образованный, информированный, владеющий современными информационными и социальными технологиями муниципальный служащий может обеспечить действительное процветание своего муниципального образования.

В настоящее время, когда в стране разворачивается совершенствование механизма муниципальной власти, ставятся задачи развития территории, вопросы построения целостной системы подготовки кадров для муниципальной службы, в том числе, создание законодательных основ для всестороннего роста образовательного уровня работников местной администрации, выступают решающим, ключевым фактором эффективности проводимых преобразований.

Профессиональное развитие персонала муниципальной службы предусматривает формирование и развитие системы непрерывного профессионального образования кадров для органов местного самоуправления на базе специализированных высших учебных заведений.

Важным направлением в формировании сплоченного, эффективно работающего коллектива является организация профессионального образования, в том числе, профессиональной переподготовки и повышения квалификации работников администрации муниципального образования. Образование муниципальных служащих должно соответствовать современным требованиям, предъявляемым к муниципальной службе в целом и, прежде всего, решать задачу интенсификации внутренних ресурсов. Повышение квалификации нельзя превращать в формальный процесс улучшения показателей отчетности муниципального образования. Это направление подразумевает системную работу, принципами которой выступают:

- первичность обучения руководящего состава;
- актуальность программ, предполагающая диагностику и последующий анализ эффекта от полученного образования;

- комплексность обучающих программ;
- интеграция образовательного процесса и профессиональной деятельности;
- применение поисковых методов: тренинги, кейс-стади, деловые игры.

Образовательная программа подбирается на основе диагностики знаний, навыков и качеств работников. Она может быть реализована в зависимости от задач в следующих формах: обучения (высшее образование), профессиональной переподготовки, повышения квалификации, тренинга или даже обучения и консультаций непосредственно на рабочем месте.

Общий алгоритм выбора и реализации образовательной программы включает в себя:

- диагностику (оценка уровня эффективности профессиональной деятельности), выявление знаний и качеств, которые необходимо развивать.
- выбор способа обучения: направление на обучение, обучение на рабочем месте, стажировка, обмен опытом;
- договоренность с образовательным учреждением: согласование программ, места и времени проведения;
- оценку эффективности обучения.

На сегодняшний день много направлений являются весьма актуальными: организация кадрового резерва, создание имиджа территории, совершенствование работы с гражданами. Последнее направление является особо актуальным, поскольку от умения главы местной администрации (сельского поселения) выступить перед людьми, убеждать их и мотивировать к производительному труду, зависит и экономическая, и социальная, и политическая стабильность территории. Это требует развития навыков управленческой, организаторской работы, а также навыков эффективного делового общения и публичного выступления.

Башкирской академией государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан (БАГСУ) проводится большая работа по организации обучения глав местных администраций как в рамках основного образовательного процесса, так и на курсах повышения квалификации. Так, отделом государственной и муниципальной службы БАГСУ разработан ряд специальных программ: «Современные требования к организации информационной политики в регионе» и «Основы ораторского искусства», нацеленных на развитие у глав администраций и сельских поселений навыков работы с населением и умений вести информационную пропаганду.

Однако сохраняется большой процент глав сельских поселений, не имеющих высшего образования, не обладающих навыками организаторской работы.

Так, анализ качественного состава глав муниципальных образований Республики Башкортостан на начало 2009 г. показал, что только 55,7 % из них имеют высшее образование. Конечно, уровень образованности муниципальных служащих непрерывно повышается, но не решенных задач еще много.

На наш взгляд, основным принципом подготовки кадров для муниципальной службы, способных обеспечить политическую стабильность территории, выступает целостность и системность. Данные принципы подразумевают последовательную реализацию этапов:

1. Отбор для обучения.
2. Непосредственное обучение.
3. Оценка в ходе обучения, иначе, текущий мониторинг успеваемости и развития личных и деловых качеств обучающегося муниципального служащего.
4. Рекомендация выпускников, получивших высокую оценку, для зачисления в резерв кадров.

В настоящее время 90 % муниципальных образований Республики Башкортостан имеют собственное положение о кадровом резерве. Резерв позволяет достигать две цели: формировать коллектив и мотивировать сотрудников на эффективную работу.

11 декабря 2009 г. утверждено Положение о кадровом резерве на государственной гражданской службе Республики Башкортостан. Научным коллективом БАГСУ разработан проект Типового положения о кадровом резерве на муниципальной службе Республики Башкортостан.

Кроме того, с сентября 2009 г. в БАГСУ действует Положение о кадровом резерве выпускников БАГСУ, согласно которому студенты последних курсов, получившие высокий балл по диплому и положительную экспертную оценку личных и деловых качеств, проведенную по специально разработанной методике, зачисляются в кадровый резерв выпускников академии. К сожалению, связь между разными резервами пока слаба, но процесс усиления интеграции уже идет. Так, БАГСУ сопровождает лучших выпускников - муниципальных служащих, вошедших в резерв академии, письмами на имя главы администрации района с просьбой включить их в соответствующий резерв муниципального образования.

Таким образом, рассмотрев основные направления реализации муниципальной кадровой политики в области подготовки кадров, можно сделать вывод о том, что кадровая работа в органах муни-

ципальной власти должна отличаться системностью, обеспечивать компетентность, профессионализм и высокий уровень развития личности работников.

Люди, убежденные в необходимости демократических преобразований, нравственно устойчивые, обладающие навыками убеждения и публичного выступления, коммуникативными навыками и ответственностью, могут действительно обеспечить политическую стабильность территории.

А.В. Акопов (Ростов-на-Дону)

НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГАРМОНИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ

Сложившееся после введения с 1 июня 2007 г. в действие федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» состояние законодательного регулирования вопросов муниципальной службы, как на федеральном, так и на региональном уровнях требует внимательного анализа и существенных мер по оптимизации нормативно-правового материала в указанной сфере. Это касается как общих проблем качества имеющихся законов, так и вопросов правоприменительной практики муниципально-служебных отношений. Остановимся на этом подробнее. На наш взгляд, уже само законодательное определение муниципальной службы как профессиональной деятельности граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора (контракта), содержащееся в статье 2 федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ, весьма упрощенно и не отвечает базовым критериям понимания публичной службы в органах местного самоуправления. В этой связи можно согласиться с тезисом о том, что исследовать понятие «муниципальная служба» необходимо в контексте общих доктринальных подходов к институту публичной и государственной службы¹.

В указанном контексте следовало бы сформулировать ключевое понятие муниципальной службы таким образом:

– муниципальная служба в Российской Федерации – профессиональная служебная деятельность граждан по обеспечению исполнения полномочий: муниципальных образований; органов мест-

¹ См.: Киреева Е.Ю. Муниципальная служба: проблемы теории и практики. Монография. М.: Изд-во РАГС, 2009. С. 5.

ного самоуправления; избирательных комиссий муниципальных образований; лиц, замещающих должности, устанавливаемые федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации для непосредственного исполнения полномочий органов местного самоуправления и избирательных комиссий муниципальных образований.

В число основных принципов муниципальной службы необходимо включить отсутствующие в ст. 4 федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ такие базовые принципы, как:

- самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий;
- законность;
- взаимосвязь муниципальной службы и государственной службы.

К тому же, полагаем не вполне корректным и не отвечающим логике развития законодательства о муниципальной службе, а также демократическим устоям Российского государства включение в число принципов муниципальной службы так называемой «внепартийности муниципальной службы» (п. 10 ст. 4 федерального закона от 2.03.2007 г. № 25-ФЗ), тем более, что при наличии одинаковых запретов, связанных с недопустимостью лоббирования интересов политических партий и создания в государственных и муниципальных органах их структур в федеральных законах о государственной гражданской службе и муниципальной службе, принцип внепартийности закреплен только в законодательстве о муниципальной службе и не содержится в федеральном законе от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ. Таким образом, на наш взгляд, ст. 4 федерального закона о муниципальной службе необходимо откорректировать и изложить в следующей редакции:

- Основными принципами муниципальной службы являются:

1. Приоритет прав и свобод человека и гражданина, их непосредственное действие, обязательность их признания, соблюдения и защиты.

2. Самостоятельность местного самоуправления в пределах своих полномочий.

3. Законность.

4. Равный доступ граждан, владеющих государственным языком Российской Федерации, к муниципальной службе и равные условия ее прохождения независимо от пола, расы, национальности, происхождения, имущественного и должностного положения, места жительства, отношения к религии, убеждений, принадлежности к общественным объединениям, а также от других обстоятельств, не

связанных с профессиональными и деловыми качествами муниципального служащего.

5. Профессионализм и компетентность муниципальных служащих.

6. Стабильность муниципальной службы.

7. Доступность информации о деятельности муниципальных служащих.

8. Взаимосвязь муниципальной службы и государственной службы.

9. Взаимодействие с общественными объединениями и гражданами.

10. Правовая и социальная защищённость муниципальных служащих.

11. Ответственность муниципальных служащих за неисполнение или ненадлежащее исполнение своих должностных обязанностей.

К числу недостаточно урегулированных федеральным законодательством о муниципальной службе вопросов относится невключенность в статью 8 «Классификация должностей муниципальной службы» наименований категорий должностей и их характеристик по аналогии, которая могла бы иметь место, исходя из норм федерального закона от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ, что обеспечило бы правовую логику взаимосвязи муниципальной и гражданской службы. Принимая во внимание тот факт, что отдельные субъекты Российской Федерации (Ленинградская и Московская области, например) в своем законодательстве о муниципальной службе ввели соответствующее категорирование должностей муниципальной службы, было бы правильным включить в федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ такие категории должностей муниципальной службы, как:

- руководители;
- помощники (советники);
- специалисты;
- обеспечивающие специалисты.

Разбивку должностей внутри указанных категорий по группам можно было бы осуществить так же, как это сделано в Федеральном законе от 27.07.2004 г. № 79-ФЗ.

Следует отметить, что федеральный законодатель восполнил имевший место при принятии федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ пробел в части упоминания классных чинов для муниципальных служащих, включив в него дополнительную ст. 9¹ «Классные чины муниципальных служащих» (Федеральный закон от 25.11.2008 г. № 219-ФЗ), в соответствии с которой, законом субъекта Федерации могут быть предусмотрены классные чины муниципальных служа-

щих и установлен порядок их присвоения и сохранения, а также презюмирована взаимосвязь классных чинов с соответствием уровня профессиональной подготовки муниципальных служащих квалификационным требованиям для замещения должностей муниципальной службы.

В связи с этим, отдельные субъекты Российской Федерации, после внесения указанного дополнения в федеральный закон, закрепили наименования классных чинов для муниципальных служащих в своих законодательных актах. Так, например, в закон Краснодарского края от 8 июня 2007 г. №-1244-КЗ «О муниципальной службе в Краснодарском крае» (в редакции краевого закона от 03.06.2009 г. № 1741-КЗ) включена статья 7.1 «Классные чины муниципальных служащих», согласно которой в крае присваиваются следующие классные чины (п. 5):

а) *действительный муниципальный советник 1, 2 или 3 класса* – для муниципальных служащих замещающих должности высшей группы;

б) *муниципальный советник 1, 2 или 3 класса* – для замещающих должности главной группы;

в) *советник муниципальной службы 1, 2 или 3 класса* – для замещающих должности ведущей группы;

г) *референт муниципальной службы 1, 2 или 3 класса* – для замещающих должности старшей группы;

д) *секретарь муниципальной службы 1, 2 или 3 класса* – для замещающих должности младшей группы.

Полагаем, что это довольно удачная подборка наименований классных чинов, которая могла бы быть использована и в законодательстве иных субъектов Федерации, в том числе и в Ростовской области. На наш взгляд, классные чины следует закрепить в законах всех регионов России для обеспечения равного «имиджа» муниципальных служащих и сопоставимости условий прохождения муниципальной службы.

Нельзя не сказать и том, что буквальное трактование норм действующего законодательства о муниципальной службе (как федерального, так и регионального) весьма упрощает концепцию *общего правового статуса муниципального служащего*, под которым многие авторы понимают установленную законом простую совокупность прав и обязанностей, а также ограничений и запретов, установленных на муниципальной службе¹. Однако, исходя из логики служебно-правовых отношений, в качестве юридического факта,

¹ См., например: Актуальные вопросы развития муниципальных образований / Под общ. ред. проф. И.Н. Барцица, проф. В.В. Бакушева. М.: Изд-во РАГС, 2008. С. 46.

порождающего официальное признание правового статуса муниципального служащего, выступает акт представителя нанимателя (работодателя) о назначении исключительно на такую должность в муниципальном органе, которая официально включена в реестр должностей муниципальной службы в субъекте Российской Федерации и которая классифицируется по категориям или (и) группам, а также функциональным признакам. Следовательно, не вполне логично трактовать правовой статус муниципального служащего, опираясь на формально-юридическое название главы 3 федерального закона от 2.03.2007 г. № 25-ФЗ. Доктринальное понимание общего правового статуса муниципального служащего подразумевает применение комплексного подхода к теории и практике реализации данного юридического института, что означает использование принципа последовательности и логической взаимосвязи (корреспонденции) норм, содержащихся в главе 2 «Должности муниципальной службы» (статьи 6-9¹) и главе 3 «Правовое положение (статус) муниципального служащего» (статьи 10-15) федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации».

Ж.И. Овсепян (Ростов-на-Дону)

ОБ ЭФФЕКТИВНОЙ МОДЕЛИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОСНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

Со времени учреждения местного самоуправления в России (с 90-х гг. XX столетия) в переходный, а затем и постсоциалистический периоды его развития, территориальная основа местного самоуправления претерпела эволюцию.

Так, в соответствии с первым законом от 6 июля 1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в РСФСР» (с изм., внесенными Постановлением ВС РСФСР от 25.10.1991 № 1806-1), местное самоуправление осуществлявшееся в тот период населением через представительные органы власти - местные Советы народных депутатов, соответствующие органы управления - местную администрацию, через местные референдумы, собрания (сходы) граждан, иные территориальные формы непосредственной демократии, а также органы территориального общественного самоуправления населения – должно было функционировать в пределах таких территориальных единиц, как: районы, города, районы в городах, поселки, сельсоветы, сельские населенные пункты.

Согласно закону, образование, упразднение, объединение, установление границ районов, городов, районов в городах, поселков, сельсоветов, сельских населенных пунктов осуществлялось « в соответствии с законодательством, исходя из исторически сложившегося расселения, перспектив социально-экономического развития, демографической ситуации и иных местных особенностей». Закон предусматривал также, что: «... города, поселки, сельсоветы, сельские населенные пункты в целях более эффективного осуществления своих прав и интересов могут объединяться в ассоциации» (Ст. 2). Советы народных депутатов как представительные органы и иные органы местного самоуправления были самостоятельны по отношению к органам государственной власти и другим органам местного самоуправления (ст. 7 и др. закона 1991 г.). В соответствии с законом, органом управления в районе, городе, районе в городе, поселке, сельсовете объявлялась местная администрация, которая находилась в системе двойного подчинения: была подотчетна соответствующему местному Совету, а также вышестоящим исполнительным и распорядительным органам в пределах их компетенции (Ст. 29 закона).

Указами Президента РФ октября – декабря 1993 г. Советы народных депутатов как форма организации власти местного самоуправления были упразднены. Федеральный закон от 28.08.95 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изменениями от 22 апреля, 26 ноября 1996 г., 17 марта 1997 г., 4 августа 2000 г., 21 марта 2002 г., 7 июля, 8 декабря 2003 г., 21 июля 2005 г.) допускал возможность широкого диапазона колебаний между самым большим и самым маленьким по размерам территорий муниципальными образованиями. Так, ФЗ, давая определение муниципального образования, перечислял следующие виды самоуправляющихся населенных территорий: «муниципальное образование – городское, сельское поселение, несколько поселений, объединенных общей территорией, часть поселения, иная населенная территория, предусмотренная настоящим Федеральным законом, в пределах которых осуществляется местное самоуправление, имеются муниципальная собственность, местный бюджет и выборные органы местного самоуправления (ст. 1)».

В федеральном законе от 28.08.95 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» впервые была выделена специальная глава II «Территориальные основы местного самоуправления». Здесь указывалось, что «местное самоуправление осуществляется на всей территории Российской Федерации в городских, сельских поселениях и на иных территориях». К территориальным единицам местного самоуправления были

отнесены территории: городов, поселков, станиц, районов (уездов), сельских округов (волостей, сельсоветов) и других муниципальных образований. Согласно закону, их границы устанавливались в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации «с учетом исторических и иных местных традиций».

Размеры численности населения не являлись критерием создания муниципального образования. По ФЗ от 28.08.95 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», население городского, сельского поселения, независимо от его численности, не могло быть лишено права на осуществление местного самоуправления. Демографическая ситуация, перспективы социально-экономического развития уже не упоминались как предпосылки введения местного самоуправления территории.

На внутригородских территориях городов Москвы и Санкт-Петербурга местное самоуправление могло осуществляться при сохранении единства городского хозяйства в соответствии с уставами и законами субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга. Однако и в этих случаях устанавливались гарантии прав на самоуправление небольших территорий. В ФЗ 1995 г. указывалось: «население городских поселений, входящих в состав субъектов Российской Федерации – городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга, не может быть лишено права на осуществление местного самоуправления» (ст. 12).

Установление и изменение границ муниципального образования, в том числе при объединении, преобразовании или упразднении муниципальных образований, осуществлялось при соблюдении тех же условий, что и их создание: «с учетом исторических и иных местных традиций». Кроме того, изменение границ муниципального образования не допускалось без учета мнения населения соответствующих территорий.

Порядок образования, объединения, преобразования или упразднения муниципальных образований, установления и изменения их границ и наименований, согласно ФЗ был отнесен к ведению субъекта РФ: должен был определяться законом субъекта Российской Федерации.

Закон 1995 г. также предусматривал независимость новых муниципальных образований, созданных после упразднения Советов, по отношению друг к другу и органам государственной власти. В нем, например, говорилось, что «муниципальным образованиям должна обеспечиваться экономическая и финансовая самостоятельность в соответствии с разграничением предметов ведения между

муниципальными образованиями. **Подчиненность одного муниципального образования другому не допускается.**

Наделение органов местного самоуправления отдельными государственными полномочиями осуществляется только федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации с одновременной передачей необходимых материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству. Условия и порядок контроля за осуществлением органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий определяются соответственно федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации (ст. 6 ФЗ 1995 г.). Упраздняялась «двойная подчиненность» в системе управления, сохранявшаяся в законе 1991 г. Согласно Федеральному закону от 28.08.95 № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: «Глава муниципального образования и другие выборные должностные лица местного самоуправления в соответствии с уставом муниципального образования подотчетны населению непосредственно и представительному органу местного самоуправления», т. е., не подчинялся исполнительным и распорядительным органам более крупных территориальных единиц в пределах их компетенции (ст. 17).

В преддверии принятия федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 № 131-ФЗ стали высказываться аргументы против сохранения существующего территориального устройства, сводящиеся к тому, что последнее было сформировано под нужды тоталитарного управления и «под партийную структуру»¹. Необходимость реформы обосновывалась также аргументами: повышение управляемости, демократичности и т.п. В этой связи федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003 произвел радикальную реформу территориальной основы местного самоуправления. Закон называет пять видов территорий, видовой принадлежность которых увязывается с решением вопроса о придании этим территориальным единицам статусов муниципальных образований; является основанием для квалификации их в качестве муниципальных образований. К ним относятся следующие: городское или сельское поселение, муниципальный район, городской округ либо внутригородская территория города федерального значения, межселенная территория (статьи 2, 10 ФЗ 2003 г.).

¹ Лексин И.В. К вопросу о реформировании территориального устройства России // Право и власть. 2001. № 1. С. 128.

Федеральный закон 2003г. дает следующие определения разных категорий муниципальных образований:

– «сельское поселение – один или несколько объединенных общей территорией сельских населенных пунктов (сел, станиц, деревень, хуторов, кишлаков, аулов и других сельских населенных пунктов), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления»;

– «городское поселение – город или поселок с прилегающей территорией (в составе городского поселения также могут находиться сельские населенные пункты, не являющиеся сельскими поселениями в соответствии с настоящим Федеральным законом и законами субъектов Российской Федерации), в которых местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления»;

– «поселение – городское или сельское поселение»;

– «муниципальный район – несколько поселений или поселений и межселенных территорий, объединенных общей территорией, в границах которой местное самоуправление осуществляется в целях решения вопросов местного значения межпоселенческого характера населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления, которые могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации»;

– «городской округ – городское поселение, которое не входит в состав муниципального района и органы местного самоуправления которого осуществляют полномочия по решению установленных настоящим Федеральным законом вопросов местного значения поселения и вопросов местного значения муниципального района, а также могут осуществлять отдельные государственные полномочия, передаваемые органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации»;

– «внутригородская территория города федерального значения – часть территории города федерального значения, в границах которой местное самоуправление осуществляется населением непосредственно и (или) через выборные и иные органы местного самоуправления»;

– «межселенная территория – территория, находящаяся вне границ поселений».

В сравнении с предыдущими законами о местном самоуправлении в РФ, ФЗ «Об общих принципах организации местного само-

управления в РФ» от 06.10.2003 называет наибольшее число критериев (или условий), наличие которых требуется для создания муниципальных образований. На основе анализа закона можно выделить около десятка требований такого рода:

- исторически сложившиеся традиционное природопользование и расселение населения;
- пригодность территории для развития социальной, транспортной и иной инфраструктуры;
- наличие сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления установленных федеральным законом вопросов местного значения и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации;
- требования определенной численности населения муниципального образования, которое, как правило, должно составлять более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения – более 3000 человек);
- требования пешеходной (транспортной) доступности до административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей;
- наличие перспективы развития территории, подтвержденной ее генеральным планом;
- отдаленные и труднодоступные местности;
- территория муниципального образования не может находиться внутри территории другого муниципального образования.

Указанные требования в различной их комбинации установлены дифференцированно применительно к каждой из пяти основных разновидностей территорий местного самоуправления, выделяемых законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» от 06.10.2003. Так, согласно закону 2003 г.:

- **«территорию поселения** составляют исторически сложившиеся земли населенных пунктов, прилегающие к ним земли общего пользования, территории традиционного природопользования населения соответствующего поселения, рекреационные земли, земли для развития поселения»;
- «в **состав территории городского поселения** могут входить один город или один поселок, а также в соответствии с генеральным планом городского поселения территории, предназначенные для развития его социальной, транспортной и иной инфраструктуры (включая территории поселков и сельских населенных пунктов, не являющихся муниципальными образованиями)»;

– «**в состав территории сельского поселения** могут входить, как правило, один сельский населенный пункт или поселок с численностью населения более 1000 человек (для территории с высокой плотностью населения – более 3000 человек) и (или) объединенные общей территорией несколько сельских населенных пунктов с численностью населения менее 1000 человек каждый (для территории с высокой плотностью населения – менее 3000 человек каждый)»;

– «в соответствии с законами субъекта Российской Федерации **статусом сельского поселения** с учетом плотности населения субъекта Российской Федерации и доступности территории поселения может наделяться сельский населенный пункт с численностью населения менее 1000 человек»;

– «**границы сельского поселения**, в состав которого входят два и более населенных пункта, как правило, устанавливаются с учетом пешеходной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех населенных пунктов, входящих в его состав»;

– «**границы муниципального района** – с учетом транспортной доступности до его административного центра и обратно в течение рабочего дня для жителей всех поселений, входящих в его состав. Указанные требования в соответствии с законами субъектов Российской Федерации могут не применяться на территориях с низкой плотностью сельского населения, а также в отдаленных и труднодоступных местностях»;

– «**наделение городского поселения статусом городского округа** осуществляется законом субъекта Российской Федерации при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления городского поселения установленных Федеральным законом вопросов местного значения городского округа и осуществления отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, а также при наличии сложившейся социальной, транспортной и иной инфраструктуры, необходимой для самостоятельного решения органами местного самоуправления прилегающего (прилегающих) муниципального района (муниципальных районов) установленных Федеральным законом вопросов местного значения муниципального района и осуществления ими отдельных государственных полномочий, переданных указанным органам федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации».

При наделении городского поселения статусом городского округа учитываются перспективы развития городского поселения, подтвержденные генеральным планом данного городского поселения»;

– границы поселения не могут пересекаться границами населенного пункта;

– «территория поселения не может находиться внутри территории другого поселения»;

– «территория городского округа не входит в состав территории муниципального района»;

– «границы муниципального района не могут пересекаться границами поселения» (ст. 11 ФЗ 2003 г.)

По традиции, сложившейся еще с советских времен и характерной и для зарубежных федераций, федеральный закон от 06.10.2003 № 281-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» предусмотрел, что наделение муниципальных образований статусом городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа, внутригородской территории городов федерального значения Москвы и Санкт-Петербурга осуществляется законами субъектов Российской Федерации.

Федеральный закон от 06.10.2003 № 281-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», как и Закон 1995 г., провозгласил, что **не допускается нерархическое соотношение различных звеньев местного самоуправления**. В ст. 18 ФЗ закреплено: «Подчиненность органа местного самоуправления или должностного лица местного самоуправления одного муниципального образования органу местного самоуправления или должностному лицу местного самоуправления другого муниципального образования не допускается». Это нововведение, в совокупности с установленными впервые нормативами минимальной численности населения муниципальных образований и запретами на совпадения территориальных основ муниципальных образований было воспринято как «дробление» территориальной основы местного самоуправления – поскольку каждое из муниципальных образований, независимо от звена, приобретало полностью автономный статус и организационную обособленность.

Реализация ФЗ от 06.10.2003 № 281-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» вызвала множество проблем, что заставляет задуматься о причинах и актуализирует потребность в обращении к зарубежной практике.

В российской юридической литературе о конституционном праве зарубежных стран отмечается, что: «Система местного самоуправления в современных государствах может включать в себя по

вертикали от двух до пяти звеньев. **Двухзвенная структура административно-территориального деления** (Дания, Коста-Рика и др.) и **трехзвенная** (Италия, Индия и др.) являются наиболее распространенными и удобными с точки зрения местного управления. **Четырехзвенная** и **пятизвенная** системы административно-территориального деления встречаются значительно реже¹. Имеется связь между территориальным устройством и организацией взаимоотношений центральной государственной власти с управлением на местах, а также с организацией отношений между различными уровнями местного управления. В контексте своего генезиса территориальное расселение людей и система управления на местах объединены естественной связью, поэтому административно-территориальное деление стабильно и в своей основе устойчиво к попыткам его радикальных реформ. Однако, складывающаяся модель управления на местах имеет общенациональную значимость; ее организация является базовым условием успешного развития государства, поэтому по мере общественного прогресса неизбежны попытки определенных реформ.

Как отмечается в сравнительном анализе местного самоуправления зарубежных стран, данном проф. А.Г. Орловым: «Системы местного самоуправления в современных зарубежных государствах строятся на основе административно-территориального деления страны.

Само административно-территориальное устройство любой страны представляет собой важнейшую часть государственной организации. Это устройство в большинстве случаев носит сугубо консервативный характер. Оно обычно редко подвергается коренной ломке, не испытывает на себе серьезных изменений даже в условиях принятия новых конституций и конституционных законов, затрагивающих другие аспекты в организации государства. Административно-территориальное деление страны складывалось, как правило, под влиянием чисто *географических факторов с учетом экономической, социальной и демографической ситуаций...* В крупнейших зарубежных государствах (США, ФРГ, Испании, Италии, Швейцарии и других) основы современной системы административно-территориального деления сложились еще в XIX веке, а в Великобритании эти основы восходят к эпохе раннего феодализма².

¹ См., например: Орлов А.Г. Местное самоуправление в зарубежных странах // Конституционное право зарубежных стран: Уч. для вузов. Под общ. ред. М.В. Баглая, Ю.И. Лейбо, Л.М. Энгина. М.: НОРМА-ИНФРА, 1999. С. 296.

² Орлов А.Г. Указ. соч.

Проф. В.В. Маклаков, характеризуя практику зарубежных стран, также отмечает, что: «низовой уровень управления (коммуны, общины) возник из самого порядка вещей: население, селившееся и группировавшееся в одном месте (в городе, деревне), образовывало свое управление, и эта единица становилась административно-территориальной. Низовые единицы имеют свою историю образования и развития». Вместе с тем, по его же заключению: «Их население обладает некоторой социологической связанностью и поэтому в процессе реформ именно низовые единицы территориального устройства нередко оказывают наибольшее сопротивление»¹. Это тоже объясняет причины и пределы практики реформ территориальных основ местного управления.

Вместе с тем, как указывают специалисты: изменение экономической, социальной и демографической ситуаций, «особенно в условиях научно-технического прогресса, конечно, оказывает влияние на перестройку административно-территориального устройства страны, хотя касается это больше промышленных регионов»². Ряд известных российских специалистов отмечают, что с 60-х гг. XX в. в Западной Европе идут процессы реформ местного самоуправления, одним из аспектов которых является укрупнение его территориальной основы.

В своем обзоре процессов укрупнения территориальной основы местного управления в зарубежных странах проф. В.В. Маклаков пишет: «Проводимые в Западной Европе реформы местного управления весьма разнообразны, они затрагивают самые разные его аспекты... Наиболее заметным нововведением стало укрупнение местных территориальных единиц. Данный вопрос связан с изменением автономных отношений на этом уровне. Реформы по укрупнению местного управления в странах Западной Европы проходили в различное время: в ФРГ – в 1980 г., в Австрии – в конце 60-х – начале 70-х гг., в Бельгии – в 1974, 1977 и 1980 гг., во Франции – в 60–70-х гг., а наиболее кардинальная – в 1982 г., в Италии – в 1970–1973 гг., в Греции – в 1980 г. (палатой депутатов был принят новый муниципальный кодекс), в Дании – в 1973 г., в Норвегии – в 60-х гг., в Великобритании – в 70–80-х и 90-х гг. XX в. и т.д. ...были упразднены наиболее мелкие единицы в скандинавских странах, Бельгии, Австрии, Нидерландах, Германии. В результате в Швеции число коммун было сокращено с 1037 до 279, в Норвегии число муниципалитетов уменьшилось с 744 до 451, в Дании – с 1100

¹ Маклаков В.В. Конституционное право зарубежных стран: Уч. Общая часть. М., 2006. С. 849-850.

² Орлов А.Г. Указ. соч.

до 275, почти в три раза сократилось число общин в ФРГ: в 1968 г. их было 24 282, а в 1980 г. – только 8500. В 1999 г. в Великобритании было образовано региональное управление – наибольшую степень автономии получили Шотландия, Уэльс и Северная Ирландия, которые также стали обладать большими полномочиями, чем до реформы. Местное самоуправление Италии было коренным образом преобразовано в результате конституционной реформы 2001 г.; в 2003 г. во Франции были проведены значительные реформы на конституционном уровне, коснувшиеся главным образом управления ее заморскими территориями»¹.

Проф. Б.А. Страшун также отмечает: «Современные тенденции в развитии политико-административного деления заключаются в укрупнении низовых единиц – регионализации – создании крупных регионов как путем укрупнения высших единиц, так и путем учреждения нового высшего их уровня, что было сделано, например, во Франции, в Испании, Италии. Малые единицы, унаследованные от истории, не в состоянии должным образом удовлетворять местные социальные потребности, а современные средства транспорта и связи облегчают возможность быстрого преодоления расстояния и оперативно решать вопросы административного обслуживания жителей. Следует в данном случае подчеркнуть, что речь идет именно о тенденциях, которые далеко не везде проявились»².

Наряду с замеченной тенденцией, эти же и другие специалисты указывают, что процессы консолидации муниципальных образований связаны не только с их укрупнениями, преобразованиями в единые территориальные структуры. Как отмечается в юридической литературе: «Еще один подход к реформированию проявляется в образовании различного рода объединений единиц с целью выполнения определенных задач». По информации В.В. Маклакова: «В Австрии общины имеют право образовывать ассоциации сообществ. Наиболее же ярко группирование проявилось во Франции; законодательство этой страны предоставляет для разрешения существующих проблем возможность ассоциирования коммун, их группирования путем создания общих служб, объединения финансовых, имущественных и административных возможностей. Юридическими формами такого образования стали синдикаты коммун, возможность образования которых была установлена еще Законом от 22 марта 1890 г. С тех пор эта форма ассоциирования постепенно совершенствовалась»³.

¹ Маклаков В.В. Указ. соч. С. 849-850.

² Конституционное (государственное) право зарубежных стран: Уч. Общая часть / Под ред. Б.А. Страшуна. М., 1999. С. 690–691.

³ Маклаков В.В. Указ. соч. С. 849–850.

Б.А. Страшун также отмечает, что: «Во многих странах процессы *урбанизации* привели к возникновению обширных, городских *агломераций*, однако, как правило они не преобразовались в единые территориальные структуры и не имеют общих органов публичной власти; в лучшем случае создаются координационные органы. Впрочем, все чаще городские и сельские общины создают *союзы (синдикаты)* с общими органами, которым передаются некоторые полномочия общин и средства, необходимые для их реализации»¹.

Обзоры зарубежной практики показывают, что: «жизнеспособными могут быть совершенно различные системы территориального устройства»².

В этой связи можно согласиться с заключением проф. И.В. Лексина, сделанным им в связи с оценкой возможных реформ федеративных и муниципальных территориальных единиц: «Зарекаться от отдельных изменений – и даже реформы, – конечно, не стоит, но их обоснованию должен служить не лозунги повышения управляемости, демократичности и т.п., а расчет изменения уровня *социальной и экономической эффективности исполнения конкретных государственных функций*. Причем мало определить, скажем, «стойкую неспособность» депрессивного региона финансировать социальную сферу, необходимо доказать, что объединение его с другим субъектом Федерации или разделение между несколькими субъектами Федерации даст желаемый эффект»³. То же самое справедливо и для муниципальных территориальных преобразований.

Кроме того, чтобы на основе обзора зарубежных форм организации высказать рекомендации относительно направлений возможных территориальных реформ в России необходимо прежде всего отталкиваться от целей этих реформ: направлены ли они на то, чтобы обеспечить централизацию, либо, наоборот, децентрализацию, либо деконцентрацию власти по вертикали. Соотношение последних ученые понимают следующим образом: «Деконцентрация состоит в назначении центральной властью своих представителей в конкретные территориальные единицы; эти представители, как правило, руководят государственными службами, подчиненными центральному правительству. Они осуществляют волю центра и не обладают какими-либо самостоятельными политическими функциями. Деконцентрация не изменяет отношений центра и территориальных единиц государства. Наиболее известным примером деконцентра-

¹ Страшун Б.А. Указ. соч. С. 690–691.

² Лексин И.В. Указ. соч. С. 127–128.

³ Там же.

ции является передача французским правительством своих полномочий префектам в департаментах и регионах страны.

Децентрализация означает передачу властных полномочий из центра на более низкие уровни управления, признание права принимать решения органами власти территориальных единиц, т.е. предоставление некоторого самоуправления. Децентрализация тесно связана с фактором демократизации государства»¹.

Для целей централизации либо деконцентрации власти в РФ пригодным является процесс укрупнения территориальных основ местного самоуправления и дополнение последнего системой местного управления (назначение центральной властью своих представителей в конкретные территориальные единицы, др.); и (или) установление соподчиненности органов и (или) должностных лиц одного муниципального образования органам и (или) должностным лицам другого муниципального образования. **Для целей децентрализация** пригодны любые способы административно-территориального устройства; любые размеры территориальных единиц местного самоуправления – и укрупненные, и маленькие по их размерам, и их сочетание.

В обоих случаях, но особенно это необходимо учитывать при намерении создать децентрализованную модель местного самоуправления (той модели, которая создана в России Законом 6 октября 2003 г.), муниципальная реформа должна быть дополнена судебной. Децентрализованная модель местного самоуправления будет «работать» лишь при условии, что будет налажен эффективный оперативный специализированный судебный контроль правовых актов и такие же судебные гарантии функционирования местного самоуправления. Решение последней из проблем мы увязываем с возобновлением и завершением ныне вялотекущих процессов создания конституционных (уставных) судов субъектов РФ.

¹ Маклаков В.В. Указ. соч. С. 804.

И.В. Казарезов, С.А. Кислицын (Ростов-на-Дону)

КАЗАЧЕСТВО И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ НА ТЕРРИТОРИЯХ БЫВШИХ КАЗАЧЬИХ ОБЛАСТЕЙ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА

В Российской Федерации осуществляется процесс административной и муниципальной реформ, которые реализуются в рамках нового исторического этапа – формирования плюралистической и многопартийной политической системы с оппозиционными структурами и гражданским обществом. Особое место в этом процессе занимает российское движение за возрождение казачества, которое стало важным фактором общественно-политической жизни. Появление движения за возрождение казачества расценивалось либеральными политиками как регресс и сопротивление консервативной части общества демократическим реформам. При этом упускались из вида многие положительные черты казачьего движения. Это поддержка федеративного государства в межэтнических конфликтах¹, демократизм казачьего самоуправления, готовность всеми силами содействовать преодолению национализма, сепаратизма и т.д. В то же время и негативные стороны деятельности части российского казачества, такие как экстремизм, ксенофобия, шовинизм и, благодаря немалой роли отечественных средств массовой информации, соревнующихся в подаче острых фактов, привели к парадоксальной ситуации, когда деятельность казачьих общин попрежнему оценивается широкими слоями общества как противоречащая основным принципам построения гражданского общества².

Становление государственной службы казачества характеризуется притоком казаков из общественных организаций в реестровые общества. Активизация процесса взаимной интеграции властных элит субъектов Федерации Юга России и поддерживающих их казачьих обществ³. Формирование единой управленческой структуры реестровыми казачьими обществами тормозится отсутствием единого понимания целей развития казачьих обществ в современной России.

¹ См.: Кислицын С.А., Кириченко А.С., Шолохов В.А. Южнорусское казачество и этнополитические конфликты на Дону и Северном Кавказе // Конфликты на Северном Кавказе и пути их разрешения / Отв. ред. В.Г. Игнатов. Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2003. С. 219.

² См.: Озеров А.А., Киблицкий А.Г. Возрождение казачества в новой России: (Социально-философский аспект). Ростов н/Д, 2004. С. 304.

³ Озеров А.А., Киблицкий А.Г. Донские казаки: проблемы возрождения и перспективы развития. Ч. 1. Исследования и документы. Ростов н/Д, 2004. С. 42.

Если общественное казачество не ставит управленческих задач в рамках местного самоуправления, то реестровое казачество выступает активным сторонником и участником процессов развития реформы в области муниципального строительства. В исследовательской литературе применяется термин – реестровые казацкие войска, либо реестровое казачество¹, а не государственное или общественно-государственное казачество. На наш взгляд, термин «общественно-государственное казачество» более точно отражает сущность этого явления. На практике произошел известный синтез руководящих кругов казачьего движения и государственного и муниципального управления. В настоящее время в Ростовской области 82 юртовых атамана являются главами муниципальных образований, а 230 казаков – депутатами городских дум. В Волгоградской области главами муниципальных образований являются 59 атаманов. В администрации муниципальных образований Ростовской и Волгоградской областей (территориально входивших до революции в Область Войска Донского) введены штатные должности сотрудников по вопросам донского казачества².

В местах компактного проживания казаков было решено провести эксперимент по реализации и становлению местного казачьего самоуправления. Войско получило право участвовать в формировании органов государственной власти, местного самоуправления путем выдвижения кандидатов в федеральные органы законодательной власти, законодательные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления. Стало возможным получение части функций управления на соответствующей территории. Но, по сути, организация и регистрация казачьих обществ как органов общественного территориального самоуправления была сведена к самоуправлению самих казачьих обществ без реальных властных полномочий и как итог – разделение казачества на два лагеря, реестровое и общественное казачество. Первые, не взирая на трудности и противодействие, продолжили работу по развитию и реализации казачьего самоуправления, а вторые – свели свою деятельность к бесперспективным требованиям передать им часть функций управления на местах.

Казаки предложили свое видение развития казачества в системе государственного муниципального управления на местах, отлич-

¹ См.: Указ Президента РФ от 16 апреля 1996 г. № 563 «О порядке привлечения казачьих обществ к государственной и иной службе в ред. Указа Президента РФ от 11.12.96 № 1673»: Уч. пос. Сост. Д.А. Рубанов. Ростов н/Д, 2001. С. 296.

² Служебная записка об участии казачьих обществ в реализации на территории традиционного проживания донского казачества закона РФ от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

ное от официального самоуправления на общественных началах, но безрезультатно.

По инициативе казачьих обществ на сходах граждан или кругах казачьих обществ на основе тайного голосования в Ростовской области начали планомерно создаваться первые ОТОСы. Их работа строилась согласно уставам казачьих обществ, которые регистрировались как органы территориального самоуправления. Основные усилия своей деятельности первые ОТОСы – казачьи общества – направили на решение первостепенных вопросов местного значения, в частности, недопущение самозахвата земель хлынувшим потоком беженцев с Северного Кавказа.

Проводимая работа получила поддержку со стороны реестрового казачества ВКО ВВД, в котором, в целях обеспечения реализации закона и задач предусмотренных Уставом ВКО ВВД был создан отдел самоуправления. Среди направлений деятельности отдела было содействие реализации самостоятельного управления и собственных инициатив в вопросах местного значения непосредственно населением (казаками) в соответствии с уставами муниципальных образований и областных законов. Далее были контроль организации и проведения выборов органов территориального самоуправления казаков в сроки, соответствующие уставу казачьих обществ, и выполнение решений, принятых на кругах и сходах казаков; оказание помощи в создании программ политического и экономического сотрудничества казачества и администрации муниципальных образований, программ деятельности ОТОСов по социально-экономическому развитию соответствующих территорий; участие в заседаниях представительных органов местного самоуправления при рассмотрении вопросов затрагивающих интересы органов территориального самоуправления; содействие передачи части полномочий местных администраций казачьим обществам – органам территориального самоуправления, а в местах компактного проживания казаков – атаманским правлениям.

Результаты работы отдела были отражены в рекомендациях по организации территориального общественного самоуправления. Были приняты документы: «Порядок учреждения органов территориального общественного самоуправления» и Дополнения в областной закон от 04.03.97 г. № 36-ЗС «О территориальном общественном самоуправлении в Ростовской области». Накопленный практический опыт по организации ОТОСов поставил перед ВКО ВВД вопрос о необходимости использования казачьего самоуправления для разработки предложений о новой региональной политике по восстановлению исторических форм и систем местного самоуправления

в России. Было заявлено, что реализация государственной политики по отношению к российскому казачеству должна состоять в обеспечении условий для воссоздания на современной основе казачьих войск – единой системы войсковых казачьих обществ и казачьих общин; их социально-экономической поддержки; развития духовности и самобытной культуры при переходе на традиционное казачье самоуправление.

Кризис государственной власти и дефолт 1998 г. дезавуировали надежды казаков на скорое использование их потенциала по становлению местного самоуправления. Отсутствие реальной поддержки со стороны федерального и региональных центров привело к сворачиванию деятельности ОТОСов и казачьих обществ как органов территориального самоуправления на местах. Вектор развития был направлен на становление казачества на государственную службу.

Попытки совместить на территориях, с одной стороны, сельские администрации, которые являются подразделениями единого районного муниципального образования и органы территориального общественного самоуправления, не умеющие и не способные влиять на реальное управление, с другой стороны, на практике не были поддержаны населением.

Со временем ОТОСы стали требовать выборности глав сельских поселений и передачи функций управления на местах себе, что не было предусмотрено существовавшим законодательством. Причинами, по которым деятельность ОТОСов не получила должной поддержки и развития, стала низкая активность населения; отсутствие законодательной и нормативной базы для деятельности этих органов; недостаток финансирования. По мнению войскового атамана В.П. Водолацкого, одной из причин неудачи стало отсутствие подготовленных кадров и профессионализма: атаманов, руководителей местных казачьих организаций. К этому можно добавить тот факт, что казачье самоуправление еще не пользовалось поддержкой основного неказачьего населения.

Возрождению казачьего самоуправления первоначально отводилась в целом второстепенная роль. Это было связано с распространенным представлением, что казачество большую часть своей истории было связано с государственной службой, и именно в период своей государственной службы казачество приобрело те черты, которые характеризуют его как специфическую часть российского народа¹. Кроме того, на современном этапе большая часть членов казачьих обществ представлена не родовыми казаками, а вновь вступив-

¹ *Быкадров И.Ф.* История казачества 1999 г.С. 153. Обращение к читателям и.о. Президента РФ В.В. Путина // *Родина.* 2000. № 1-2.

шими в движение российскими гражданами «обычного» происхождения, идентифицировавшие себя как казаки. Это дало исследователям (С. Маркедонов) повод охарактеризовать современное казачество как «неоказачество», не имеющее ничего общего с дореволюционным казачеством. На территории Ростовской области в результате военных потерь, эмиграции после войн, внутренних миграций, сталинских репрессий, и пр. осталось очень мало населенных пунктов, где большинство составляет казачье население.

Сочетание и взаимодействие государственного и местного управления со стороны «казачьих» чиновников в сфере возрождения казачества, по мнению некоторых казаковедов, повысило оперативность управления в промежуточных звеньях и ответственность атаманов, позволило создать более жесткую систему управления в органах казачьего самоуправления по схеме: войско – округ – юрт – станица – хутор¹.

В ряде муниципальных образований, где казачье самоуправление уже реализовывалось (Белая Калитва и Белокалитвинский р-н, Миллерово, Новочеркасск, и др.) или поддерживалось (Шахты, Таганрог, Морозовск), это предложение было встречено с большим интересом, а дальнейшая совместная деятельность позволила достичь качественно нового уровня во многих вопросах местного значения: образование, охрана правопорядка, охрана экологии и т.д. По данным Минрегиона России на 1 января 2007 г. поддержка казачьих обществ осуществлялась в 24 субъектах Российской Федерации из четырех основных источников: федеральный бюджет, бюджет субъекта Российской Федерации, бюджет муниципального образования, внебюджетные источники.

Вхождение окружных (отдельских), станичных казачьих обществ в войсковые казачьи общества; общественных объединений казаков в казачьи общества стало одним из векторов развития российского казачества. В 2006 г. казачьи общества Республики Калмыкия и Астраханской области вошли в войсковое казачье общество «Всевеликое войско Донское», которое уже объединяет казачьи общества Воронежской, Волгоградской и Ростовской областей. Казаки региональной общественной организации «Союз казаков Коми» приняли решение о вхождении в состав Отдельного Северо-Западного казачьего округа. В Калужской области прошел объединительный круг Калужского отдельского казачьего общества войскового казачьего общества

¹ Озеров А.А., Киблицкий А.А. Государство и казачество: правовые основы возрождения. Ростов н/Д, 2004; Золотарев И.И. Казачье самоуправление в вопросах и ответах: Уч. пос. Ростов н/Д, 2001.

«Центрального казачьего войска» и Калужского станичного общества ВКО «Всевеликое войско Донское».

В процессе административной и муниципальной реформ, затронувших различные уровни власти нашего государства, особое внимание уделяется проведению реформы местного самоуправления. Была подготовлена новая редакция ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», согласно которой происходит реформирование территориальных основ организации местной власти, вводятся новые финансовые механизмы формирования его экономической базы, четче обозначается ответственность государственных органов за развитие местного самоуправления. Вместе с тем, субъекты Федерации имеют определенную свободу нормотворчества. Ростовская и Волгоградская области одними из первых и наиболее активно включились в процесс этого нормотворчества¹. В этих субъектах были приняты необходимые областные законы, установлены границы муниципальных образований, наделены соответствующим статусом поселения, муниципальные районы и городские округа.

В рамках муниципальной реформы только в Ростовской области создано 463 муниципальных образования: 12 городских округов, 43 муниципальных района, 18 городских и 390 сельских поселений. В осуществлении реформы местного самоуправления на уровне даже малого поселения с последующим «решением местных и земельных вопросов» заинтересовались в первую очередь коренные жители Ростовской и Волгоградской областей – казаки. Директор департамента межнациональных и межконфессиональных отношений Министерства регионального развития РФ Ю.В. Балахнин отмечал: «Развитие казачьего самоуправления представляет собой наиболее доступную и перспективную для казаков сферу деятельности»².

По итогам выборов и подготовки к реализации муниципальной реформы на 1 января 2006 г. 141 атаман ВКО ВВД является главой муниципального образования, а 230 казаков стали депутатами представительных органов власти на местах³. Этот вариант, судя по всему, был признан властью самым приемлемым.

¹ Указ главы Администрации (губернатора) Ростовской области «О первоочередных мерах по проведению реформы местного самоуправления в Ростовской области»; Областной закон Волгоградской области «О выборах в органы местного самоуправления Волгоградской области».

² Донские Войсковые Ведомости. №4 (157). 2005. 22.07.

³ Служебная записка об участии казачьих обществ в реализации на территории традиционного проживания донского казачества закона РФ от 06 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» за подписью заместителя войскового атамана ВКО ВВД, казачьего полковника Воронина В.В. / Канцелярия ВКО ВВД.

В «Концепции государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества», утвержденной Президентом Д. Медведевым 03.07.2008 г., говорится, что необходим «учет исторических и иных традиций российского казачества при решении вопросов местного значения на территории муниципальных образований, в которых имеются места компактного проживания российского казачества, соблюдение законных интересов российского казачества при принятии решений органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления; участие казачьих обществ в разработке и реализации государственной политики Российской Федерации в отношении российского казачества; содействие в сохранении единого культурного пространства и развитии культурных связей российского казачества; взаимодействие органов государственной власти и органов местного самоуправления с казачьими обществами». При этом подчеркивалась «подконтрольность казачьих обществ органам государственной власти и органам местного самоуправления по вопросам государственной и иной службы российского казачества в соответствии с федеральным законодательством и законодательством субъектов Российской Федерации, а также муниципальными правовыми актами». Нормативная реализация казачьего самоуправления оказалась частично закрепленной только на основе уставов казачьих обществ и муниципальных образований, деятельность которых доказала не только свою актуальность, но и общегосударственную значимость. В рамках муниципальной реформы казачьи общества смогли упрочить и существенно расширить свои позиции, хотя вопрос принятия нормативной базы по вопросам собственно казачьего муниципального самоуправления остался открытым.

Организационная структура органов местного самоуправления фиксируется в уставе муниципального образования и зависит от таких факторов, как: размеры территории и состав муниципального образования, численность населения, структура муниципального хозяйства и муниципальной экономики, а также от наличия подготовленного персонала.

В литературе выделяют следующие возможные организационные структуры органов казачьего общественного самоуправления: казачий круг (сход) жителей или представителей; совет атаманов как представительный орган местного самоуправления; правление, ревизионная комиссия; администрация юрта, станицы; совет старейшин¹. Атаманское правление является традиционной формой казачьего

¹ Золотарев И.И. Казачье самоуправление в вопросах и ответах: Уч. пос. Ростов н/Д, 2001. С. 91.

самоуправления и в чистом виде не может быть применено в реализации форм управления и власти в муниципальных образованиях области. Однако конкретный глава администрации может являться атаманом и избираться одновременно всем населением и представительным органом казачьего самоуправления (кругом, сходом) из числа выборных представителей. Сход (собрание или «казачий круг») жителей является самой широкой формой общественного местного самоуправления на территории муниципального образования, обладает всеми правами представительного учреждения: избирает атамана и совет атаманов, принимает решения, рекомендуемые (не обязательные) к исполнению на территории юрта. Выборный орган местного самоуправления совет атаманов, обладающий правом представлять интересы казаков и принимать от их имени решения, действующие на всей территории юрта. Совет атаманов состоит из определенных сходом хуторских и станичных руководителей, директоров казачьих предприятий, представителей (депутатов, избираемых населением на основе всеобщего, равного и прямого избирательного права при тайном голосовании). Представители работают на непостоянной основе. По вопросам своего ведения совет атаманов издает решения, имеющие обязательное значение на всей территории юрта для всех жителей и предприятий и организаций всех форм собственности.

Органом местного общественного самоуправления, наделенным определенными полномочиями на решение вопросов местного значения, связанных с проблемами функционирования казачества, является правление юрта. С точки зрения казаков, правление юрта может стать в будущем юридическим лицом. Оно состоит из атамана, его заместителей и казначея (главного бухгалтера), может принимать решения по развитию своих территорий в интересах жителей, с учетом мнения жителей неказачьего происхождения по возрождению исторически сложившихся ценностей¹. Казачьим сходом избирается ревизионная комиссия на определенный срок посредством голосования и подотчетна только сходу граждан.

В хуторах и станицах, где казачество не составляет большинство населения, в соответствии с действующим законодательством, возможно совмещение органов местного самоуправления и атаманского правления, поскольку население правомочно самостоятельно определять структуру органов местного самоуправления. Вероятно, наиболее оптимально совмещение должностей главы администрации и атамана районной станицы (юрта) в случае занятия поста главы администрации авторитетным атаманом казачьего общества.

¹ Дулимов Е.В., Золотарев И.И. Самоуправление казаков: история и современность. Ростов н/Д, 1998. С. 92.

Основные функции органов местного казачьего самоуправления определяются на основании перечня вопросов: местного значения; государственного значения, отдельные полномочия по решению которых возложены на органы местного самоуправления; отнесенных к ведению органов местного казачьего самоуправления законами субъекта Федерации; принятых муниципальным образованием в соответствии с действующим законодательством к своему ведению самостоятельно.

Структура управления деятельностью казачьих обществ на уровне города, района соответствует структуре муниципального образования, а на уровне сельской администрации – структуре сельской администрации (совета). В муниципальных образованиях области действуют юртовые (городские, районные) казачьи общества, в состав которых входят станичные и хуторские казачьи общества, расположенные на территории сельских администраций. Для управления деятельностью казачьих обществ уровня района и сельской администрации в их составе формируются представительные и исполнительные органы (штатные единицы).

В процессе формирования органов местного самоуправления необходимо учитывать, что, во-первых, роль и значение казачьих организаций в ряде вновь создаваемых поселениях может быть определяющей в условиях, когда люди впервые будут избирать органы местного самоуправления при отсутствии в хуторах и станицах достаточно значимых политических организаций, на мнение которых они могли бы опереться. Во-вторых, использование значительного опыта казачьих обществ представляется целесообразным и необходимым для сохранения уровня управляемости и социально-политической стабильности территорий деятельности вновь образуемых поселений, в решении комплекса вопросов местного значения, особенно на стадии формирования и начальном (1,5–2 года) периоде деятельности новых органов местного самоуправления. В-третьих, в случае выбора населением формы самоуправления на основе этнотрадиций казачества крайне важно для органов власти всех уровней иметь апробированную, готовую к применению форму местного самоуправления.

В литературе выделяется три реальные модели (формы) введения местного казачьего самоуправления на территориях исторически традиционного проживания казаков:

1. Организация местного казачьего самоуправления на основе передачи полномочий представительного и исполнительного органов муниципальной власти по результатам местного референдума существующему казачьему обществу в местах компактного проживания казачьего населения, где одно составляет квалифицированное боль-

шинство – 75 %. Реализация данной модели местного самоуправления соответствует ст. 131 Конституции РФ, когда структура органа местного самоуправления определяется населением самостоятельно и реально возможна только на территории сельских поселений с моноказачьим составом населения. При этом казачье общество должно быть готово к принятию властных полномочий, иметь кадровый состав соответствующих специалистов по местному самоуправлению, по работе с финансовыми, материальными ресурсами и т. д. Но в реальной действительности эта модель не может быть использована в виду отсутствия муниципальных образований с моноказачьим населением.

2. Создание муниципальных образований на базе существующих сельских советов в традиционной для казачьих территорий форме самоуправления в ходе реализации федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», глава 1, ст. 1, п. 2, исходя из интересов определенной части населения и с учетом исторических и иных местных традиций.

Например: в ходе местного референдума на территории какого-либо сельского поселения (муниципального образования) относительное большинство населения (50 % + 1) поддерживает проект устава муниципального образования, в котором наименование, форма представительных и исполнительных органов местного самоуправления, официальные символы соответствуют историческим, культурным, национальным и иным местным традициям и особенностям, признаваемым большинством населения. Главой такого муниципального образования может быть атаман. Казачьему обществу могут быть делегированы отдельные полномочия по реализации государственной и региональной политики в отношении казачества и решению вопросов местного значения. Эта модель имеет шансы быть реализованной в некоторых территориях, но при условии согласия неказачьего населения и одобрения со стороны власти.

3. Наиболее реальная и оптимальная форма – частичная передача отдельных полномочий по исполнению функций органа местного самоуправления казачьему обществу в целях решения вопросов «реабилитации» казачества и несения государственной и иной службы. Эта модель приемлема на территории большинства муниципальных образований, где компактно проживающее казачество находится в меньшинстве по отношению к общей численности жителей (менее 50 %).

Первоочередной и общей для всех моделей введения местного казачьего самоуправления задачей является нормативное закрепление права казачества на местное казачье самоуправление в уставе муниципального образования. В Уставе Ростовской области существует ста-

тья девятая, которая так и называется «Казачество». На ее основании (иногда фактически копируя закрепленные положения) в большинстве уставов муниципальных образований области также закреплены статьи о казачестве, что позволяет коренному населению решать вопросы местного самоуправления с учетом культурно-исторических традиций и обычаев, при основной формой реализации народовластия определяется территориальное общественное самоуправление¹. В уставах таких крупных муниципальных образований Ростовской области, как «Белокалитвинский район», «Шолоховский район», «Город Донецк Ростовской области» (городской округ), сформулированы специальные статьи о казачестве.

В ряде муниципальных образований казачье общественное самоуправление и муниципальная власть тесно взаимодействуют. Так, например, в муниципальном образовании «Белокалитвинский район» («Усть Белокалитвинский юрт») взяли за основу принцип атаманского правления и выработали примерный вариант взаимодействия.

Уже более пяти лет атаман юрта – глава района, муниципальные служащие администрации – члены атаманского правления, а по результатам последних выборов (проведенных в рамках реформы местного самоуправления) 90 % депутатов собрания депутатов Белокалитвинского района (18 из 20) – казаки юрта. Именно этим объясняются позитивные результаты, достигнутые в возрождении казачьего образования и воспитания молодежи, муниципальная казачья дружина является одной из лучших в области, а художественные и фольклорные коллективы постоянные участники крупных торжественных мероприятий.

В отличие от Ростовской, в Волгоградской области правовая база казачества менее обширна. В уставах муниципальных образований статьи о казачестве в большинстве случаев полностью отсутствуют и максимально формализованы. Это объясняется тем, что в Уставе области нет прямого указания, а есть общие фразы об «этнических и культурно-бытовых особенностях жизни населения», и как следствие – статей о казачестве нет и в уставах муниципальных образований². Реализация доподлинно казачьего управления (самоуправления) сведена к деятельности казачьих общественных организаций, которые, не имея региональной и муниципальной правовой основы, фактически лишены возможности самоуправления «по-казачьи».

¹ Уставы муниципальных образований «Белокалитвинский район», от 25.08.2005 г. № 55. (ст. 18); «Шолоховский район» от 13.12.2005 г. (Ст. 12 п. 11); «Город Донецк Ростовской области» от 08.10.2004 г. № 32/4. (ст. 45); «Тацинское сельское поселение» от 23.11.2005 г. № 13 (ст. 17).

² Устав Волгоградской области в ред. от 20.01.2005 № 995-ОД ст. 6 // Информационносправочная база «Консультант Плюс».

Однако развитие муниципальной правовой основы реализации форм казачьего общественного самоуправления в законодательстве Ростовской и в Волгоградской областей практически остановилось. Об этом свидетельствует тот факт, что существуют муниципальные образования, где казачьи общества есть, а в уставах муниципальных образований данные реалии не отражены. Казачьи общества в случае отказа конкретного представительного органа власти могут выйти с инициативой по внесению на рассмотрение поставленного казачьим населением вопроса о внесении в уставы статей о казачестве. Возможно также инициировать народотворческую инициативу по внесению в уставы муниципальных образований изменений и дополнений. В случае отрицательной реакции муниципальных органов власти на инициативу казачества можно инициировать проведение местного референдума. Однако окружным, станичным и хуторским атаманам, активу казачьих обществ рекомендуется прибегать к процедуре проведения местного референдума только в крайнем случае и после изучения общественного мнения населения муниципального образования по выносимому на референдум вопросу.

Принятие федерального закона «О государственной службе российского казачества», открыло перед казаками возможность обратиться с инициативой к главе Администрации (губернатору) Ростовской области о принятии областного закона «О донском казачестве» (в рамках вышеуказанного федерального закона), а перед региональным законодательством новую сферу нормотворчества.

По мнению исследователей, у казачьих обществ есть три реальные модели введения казачьего самоуправления на территориях исторического традиционного проживания казаков. Первой моделью организации местного казачьего самоуправления является полная передача полномочий представительного и исполнительного органов муниципальной власти уже существующему казачьему обществу по результатам местного референдума. Второй моделью является создание муниципальных образований на базе существующих сельских советов в традиционной для казачьих территорий форме самоуправления в ходе реализации федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Третья модель частичной передачи отдельных полномочий по исполнению функций органа местного самоуправления казачьему обществу в целях решения вопросов несения казачеством государственной и иной службы. Эта модель наиболее реальна на территории тех муниципальных образований, где компактно проживающее казачество находится в меньшинстве.

Таким образом, в настоящее время перед казачьими обществами стоит задача в условиях реформы местного самоуправления и государственной службы в целях предотвращения дезинтеграции местной системы власти организовать сотрудничество глав сельских администраций и казачьих атаманов на основе реализации основных принципов и методики организации местного казачьего самоуправления. Для этого уже есть определенные условия. Казачьи общества Ростовской, Волгоградской областей располагают достаточной на сегодняшний день федеральной и областной нормативно-правовой базой для ведения работы по целенаправленному воздействию на процесс формирования новых муниципальных образований и обеспечение их необходимыми кадрами руководителей. ВКО ВВД располагает пакетом проектов законодательных и нормативных документов, необходимых для проведения процедуры законодательного закрепления права казаков на территориальную реабилитацию и традиционное казачье самоуправление. Казачьи общества в местах традиционного исторического проживания казачества на территории Ростовской и Волгоградской области располагают определенным количеством активистов для организации и проведения процедуры законодательного закрепления права местного казачьего населения на организацию местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций». Общей для всех моделей введения местного казачьего самоуправления задачей является нормативное закрепление права казачества на местное казачье самоуправление в уставах муниципального образования. Устав разрабатывается муниципальным образованием самостоятельно и принимается представительным органом местного самоуправления или населением непосредственно.

Опыт работы ВКО ВВД по этому вопросу показал, что казачьим обществам необходимо провести с помощью специалистов социологические опросы, что бы выяснить количество граждан, относящихся к категории казачества, отношение граждан к введению института казачьего самоуправления. После этого необходимо определиться с моделью самоуправления, которая возможно будет внедрена, и согласовать ее с региональными властными структурами.

Во-вторых, в случае выявления процента казачьего населения – квалифицированное большинство – 75 %, около 50 %, осуществить инициативу по внесению в уставы муниципальных образований изменений и дополнений в составе двух статей «Казачество – как исторически сложившаяся культурно – этническая общность населения Н-кого района (сельского поселения)» и «Особенности организации местного казачьего самоуправления». Для этого необходимо из числа членов казачьего общества – жителей данного муниципально-

го образования создать инициативную группу, которая после согласования с местной властью проведет собрание, составит протокол по установленной форме и подаст проект изменений и дополнений в устав муниципального образования официально через канцелярию районной думы на рассмотрение представительного органа.

Последовательное осуществление казачьими обществами представленных рекомендаций создаст для проведения последующих организационных мероприятий кадровую основу в лице членов казачьих обществ, вошедших в инициативные группы по выдвижению законотворческих инициатив и проведению местных референдумов¹. Внедрение форм казачьего самоуправления в систему местного самоуправления не является самоцелью, а средством для формирования и реализации целевых программ становления и развития государственной службы российского казачества.

Учитывая то, что казачьи общества представляют собой систему административно-территориального соподчинения, устанавливаются в соответствии с их компетенцией на местном, областном уровнях договорные принципы реализации функций органа местного казачьего самоуправления в решении вопросов, касающихся совместных предметов ведения. Это означает, что формируется государственный (областной) и муниципальный заказ на осуществление конкретной функции органа казачьего самоуправления казачьим обществом. Каждое местное казачье общество может быть сформировано на базе структурообразующего для конкретного хутора или станицы сельскохозяйственного предприятия (СПК).

Опыт работы хуторских казачьих обществ (пример «Ветютневское», расположенное на территории Фроловского района Усть-Медведицкого округа войскового казачьего общества «Всевеликое войско Донское») показал, что в независимости от исторического типа общественных отношений, можно и необходимо утверждать о жизнестойкости данного способа обеспечения жизнедеятельности казачества. Это отражают основные направления деятельности местного сообщества людей, обеспечивают сбалансированность государственных, корпоративных и частных интересов.

Основными внутренними функциями казачьего общества в рамках МСУ являются: А) Контроль за исполнением реализацией прав обязательств в отношениях местного сообщества в целом и его составных частей; Б) Поддержание правопорядка силами казачьего общества на его территории; В) Поддержание социальной стабильности внутри местного сообщества (муниципальной казачьей дружи-

¹ Пакет методических материалов по внедрению местного казачьего самоуправления разработан в Управлении ВКО ВВД по Волгоградской области.

ны); Г) Обеспечение образовательного, воспитательного культурного уровня для исполнения видов обязательств и реализации прав общности (культурно-воспитательная функция); Д) Охрана и защита прав местного населения; Ж) Охрана среды обитания общности (экологическая безопасность); З) Обеспечение целевого казачьего землеустройства и землепользования; И) Экономическая – финансово-хозяйственная функция; К) Обеспечение взаимодействия с неказачьим населением; Л) Обеспечение местного самоуправления.

В настоящее время комплексное применение экономического, этнонационального и политического принципов, с учетом сложившихся исторических традиций и иных факторов, позволяет осуществить частичное выделение земельных массивов в административно-территориальных единицах. Характерными признаками таких единиц для мест традиционного проживания казачества являются четко очерченные границы; компактность проживания казаков (не менее 50 %); компактность территории; непрерывность и экономическая целостность территории, включающие непосредственный доступ к материальным ресурсам, целевой земельный фонд и др.; право населения формировать органы государственной власти; право населения формировать органы местного самоуправления с учетом местного казачьего самоуправления в виде казачьих обществ.

Таким образом, на муниципальной территории формируются условия единицы субъекта федерации и местного самоуправления, содержащего в структуре своей необходимый механизм развития казачества в виде органа местного казачьего самоуправления. При этом существующая административно-территориальная система приобретает необходимую гибкость и приспособляемость, необходимые для обеспечения и не нарушения прав неказачьих на традиционных территориях исторически входящих в казачьи войсковые области в границах современного субъекта федерации. Это положение должно лежать в основе государственной федеральной и региональной политики в отношении казачества. Учет особенностей региона обеспечения его административно-территориальных единиц равными социально-экономическими, бюджетно-финансовыми и иными, связанными с собственностью и рыночными отношениями, правами позволит при сохранении многообразия добиться единства по важнейшим направлениям.

ВКО ВВД располагает пакетом проектов законодательных и нормативных документов, необходимых для проведения процедуры законодательного закрепления права казаков на территориальную реабилитацию и традиционное казачье самоуправление и готово оказать необходимую помощь любому казачьему обществу.

Казачьи общества в местах традиционного исторического проживания казачества, принимающие решение о реализации конституционного права казаков на местное казачье самоуправление, должны располагать достаточным количеством активистов для организации и проведения процедуры законодательного закрепления права местного казачьего населения на организацию местного самоуправления с учетом исторических и иных местных традиций. В этой связи необходимо провести ревизию своего кадрового состава на предмет определения образовательного и делового уровня казаков, привлекаемых к работе органов местного самоуправления.

Каждое казачье общество должно разработать и принять к исполнению срочный и перспективный планы работы по введению на территории казачьего общества местного казачьего самоуправления. Основой взаимоотношений между государственной властью и казачьим самоуправлением является законодательное регулирование вопросов, связанных с осуществлением и поддержкой казачьего самоуправления органами государственной власти субъекта Федерации и местного самоуправления. Поддержка казачьего самоуправления органами государственной власти может выражаться в формах создания системы консультативных услуг по вопросам организации казачьего самоуправления; оказания материально-финансовой помощи; разъяснения населению через прессу и средства массовой информации особенностей организации казачьего самоуправления; участия в разработке и утверждении специальных программ по поддержке развития казачьего самоуправления; проведения повышения квалификации казаков, избранных в органы казачьего местного самоуправления, в сфере управления, экономики и права.

Содержание деятельности местного самоуправления составляет решение им вопросов местного значения и осуществление отдельных государственных полномочий, которыми могут наделяться органы местного самоуправления. Кроме того, муниципальные образования вправе принимать к своему рассмотрению иные вопросы, отнесенные к вопросам местного значения законами субъектов Российской Федерации, а также вопросы, не исключенные из их ведения и не отнесенные к ведению других муниципальных образований и органов государственной власти.

В Ростовской области накоплен большой опыт разработки подготовки программ поддержки казачества органами местного самоуправления, например в городах Белая Калитва, Азов, Миллерово и др. Интересным вариантом решения проблем казачества на уровне местного самоуправления является постановление № 228 от 15.12.2006 г. Собрания депутатов Миллеровского района *Целевая*

программа поддержки и развития казачества в Миллеровском районе на 2007-2009 гг.

Система индикаторов результативности муниципальной целевой программы становления и развития государственной и иной службы казачества может включать в себя следующие показатели:

– оценка эффективности деятельности казачьих обществ по несению государственной и иной службы центральными федеральными органами исполнительной власти, территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъекта РФ, органов местного самоуправления муниципальных образований (исчисляется в количестве положительных и отрицательных официальных отзывов);

– оценка эффективности деятельности казачьих обществ по несению государственной и иной службы центральными, региональными и местными ведомственными органами (исчисляется в количестве положительных и отрицательных официальных отзывов);

– численность казаков-членов казачьих обществ, несущих государственную и иную службу (исчисляется в количестве человек);

– соотношение численности казаков, осуществляющих государственную и иную службу, к общей численности государственных и иных служащих в данном субъекте РФ (исчисляется в процентах);

– количество направлений (видов) государственной и иной службы, по которым в данном субъекте РФ казачество несет государственную и иную службу (исчисляется в численном количестве);

– соотношение количества направлений (видов) государственной и иной службы, по которым в данном субъекте РФ казачество несет государственную и иную службу к общему количеству направлений (видов) государственной и иной службы, осуществляемой в данном субъекте РФ (исчисляется в процентах);

– количество договоров (соглашений) казачьих обществ и общественных объединений казачества с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления муниципальных образований (исчисляется в численном количестве);

– соотношение количества договоров (соглашений) казачьих обществ и общественных объединений казачества с территориальными органами федеральных органов исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления муниципальных образований к общему количеству аналогичных договоров, заключенных данными органами исполнительной власти в текущем году.

О.Н. Фомин (Саратов)

ПОЛИТИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ И ГЕРМАНИИ

Для России развитие местного самоуправления – это одна из важных задач по активизации населения в деле модернизации страны. И задача эта распространяется как на сферу экономических отношений, так и на область социально-политического поведения населения. У нас нет такой науки, которая специально занималась бы проблемами местного самоуправления. Первые шаги в этом направлении делаются только сейчас в рамках регионалистики. В Германии дело организовано иначе. Данную тему образуют исследования, посвященные коммунальной политике, или коммунальной науке, как ее там называют. При этом различают коммунальную науку в узком и широком смысле слова¹.

В узком смысле коммунальная наука означает исследование правовой природы, практики управления и процесса принятия решений в коммуне, и тем самым близка таким областям науки, как право и политология. В широком понимании коммунальная наука охватывает весь спектр задач коммун, сближая ее с экономией и социологией, демографией и статистикой, экологией, географией и историей, планированием ландшафтов и инженерным делом.

Проблемы местного самоуправления можно рассматривать как проявление политической культуры населения на самом нижнем уровне власти. И в этом случае мы будем анализировать политическую культуру через соотношение демократических и административных начал в организации и функционировании локальных органах власти.

В качестве исходного в наших рассуждениях выделим понятие «демократия». В научной литературе существует два подхода к определению этого термина. Первый вытекает из этимологии слова и буквально означает «народовластие», то есть демократия связывается с непосредственным осуществлением народом в целом всей полноты власти, с участием в управлении каждого человека и каждой группы. Это ответ на вопрос: «Кто участвует в управлении?» При втором подходе понятие демократия связывается с формой осуществления власти – наличием политических институтов и структур,

¹ Spiegel E. Kommunalforschung – zwischen Kommunalrechtswissenschaft und empirischer Sozialforschung // Roth R./Wollmann H. Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Leske+Budrich, Opladen, 1994. S. 52.

обеспечивающих участие граждан в самоуправлении. Это ответ на вопрос: «Как участвуют в управлении?»

Как подчеркивают некоторые авторы, в первом случае «демократия оказывается народовластием с сильным акцентом на ее всенародности. В другом – народовластием с акцентом на властности и управляемости образующих политику людей (ролей) и групп (институтов), т.е. на самоуправлении»¹.

Наиболее последовательно подобное различие в политической науке проводит Р. Даль, трактующий демократию в первом смысле (как народовластие); он предлагает для обозначения институциональной инфраструктуры современной демократии использовать новый термин – «полиархия». Это понятие означает политический порядок, опирающийся на семь основных институтов, причем все они должны наличествовать, чтобы система правления могла быть признана полиархией. К данным институтам относятся следующие: 1) выборные должностные лица; 2) свободные и честные выборы; 3) всеобщее голосование; 4) право претендовать на выборную должность; 5) свобода слова; 6) альтернативная информация; 7) независимость самоорганизации². Как видим, наличие указанных институтов, создавая предпосылки для осуществления демократии, не предполагает с необходимостью участие всех граждан в управлении обществом. Следовательно, полиархия может существовать и без народовластия, т.е. всенародности.

Исторический опыт (в том числе современный российский) свидетельствует как раз о преобладании такого типа политического устройства, когда управление осуществляется не всем народом, а системой политических институтов, формируемых и избираемых населением – причем опять же не всем, а лишь частью, наиболее активной и достаточной в процентном соотношении для подтверждения легитимности власти³. В связи с этим при исследовании местного самоуправления более целесообразно придерживаться второго подхода и, рассуждая о самоуправлении, исходить из возможности реализации указанных институтов.

Европейская Хартия о местном самоуправлении (ст. 3) определяет его как «право и реальную способность» соответствующих органов власти «регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею в рамках закона, в пределах компетенции орга-

¹ Ильин М.В., Мельвиль А.Ю., Федоров Ю.А. Демократия и демократизация (Раздел учебного пособия) // Подис. 1996. № 5. С. 147.

² См.: Даль Р. Демократия и ее критики. М., 1998. С. 159.

³ См.: Фомин О.Н. Легитимность власти в свете электорального анализа // Электоральные процессы и формирование политической власти в современной России: региональная практика. Саратов, 2003.

нов местного самоуправления и в интересах населения данной территории»¹. Таким образом, при исследовании местного самоуправления по сути рассматривается «полиархия» (терминология Р. Даля), то есть сложившаяся, институализировавшаяся система органов местного самоуправления. Необходимо, однако, добавить, что качество полиархии напрямую зависит от активного и осознанного участия в ее формировании и деятельности широких слоев населения, то есть от степени развития демократии.

Земские органы самоуправления существовали в России с 1864 по 1918 гг. Крупным недостатком земств была ограниченность в компетенции. Ревниво охраняя свои прерогативы, самодержавие и бюрократия поручили земству лишь хозяйственные дела. С подозрением относясь к самоуправлению, правительство оставило земскую систему незавершенной. Не было «мелкой земской единицы» – всеобщего выборного органа на уровне волости. Это отрывало земства от повседневных нужд местного населения. Не было общероссийского органа, который позволил бы координировать деятельность земств. После Октябрьской революции, земства были упразднены. В Советском Союзе местное самоуправления реально было нижним уровнем государственного управления.

В Конституции кайзеровской Германии разделение задач между государством и коммунами не было специально урегулировано. Для разрешения конфликтов и противоречий были учреждены административные суды. Напротив, Конституция Веймарской республики (1924-1933) гарантировала в ст. 127 «право на самоуправление в рамках закона». Правда, местное самоуправление воспринималось исключительно как продолжение государственной политики. Было признано, что местное самоуправление представляет собой не гражданское право, а организационный принцип государства². Фактически посредством имперского законодательства государство систематически вмешивалось в местное самоуправление. Хотя при конкретном осуществлении закона коммунальной политике оставалось значительное поле для деятельности, например, относительно имперского закона об общественном вспомоществовании молодежи от 1922 г. или закона о социальном строительстве жилья от 1924 г.

После окончания Второй мировой войны Германия была разделена на две части, исторические пути которых временно разошлись. В Германской Демократической Республике (ГДР) как и в Советском

¹ Европейская Хартия о местном самоуправлении. Ст. 3 / Русская версия. Страсбург, 1990. Май.

² *Stier-Somlo F.* Handbuch des kommunalen Verfassungsrechts in Preußen. Mannheim, 1928. S. 28.

Союзе, в рамках так называемого демократического централизма, органы местного самоуправления являлись фактически местными органами государственной власти. Органы местной власти, советы, рассматривались лишь как «исполнительные органы соответствующих народных представительств» и были перед ними ответственны¹. Советы избирались местными народными представительствами, к тому же вышестоящие органы государственной власти имели функции руководства и контроля.

В отличие от ГДР, Основной закон Федеративной Республики Германия (ФРГ) продолжил традицию прусского устава городов, при этом местное самоуправление теперь должно было функционировать в рамках социального государства. Возвращение к традициям местного самоуправления в ФРГ стало вкладом в возвращение утраченной национальной идентичности. К тому же западные оккупационные державы поощряли возрождение местного самоуправления, видя в нем средство, препятствующее воссозданию централизованного государства. Более того, в коммунальных конституциях, наряду с региональными различиями, чувствуются и следы иностранного влияния: американского гражданского участия и элементов прямой демократии; британской концентрации полномочий по принятию решений в коммунальных парламентах.

В рамках самоорганизации местного самоуправления в России в настоящее время можно выделить как минимум две проблемы, которые пока не удастся решить. Первая – управленческая – касается понимания того, кто и какие функции должен выполнять. Вторая проблема – ментальная – заключается в выяснении степени готовности населения к участию в самоуправлении, а также насколько власть способна позволить населению это участие.

Обращаясь к проблемам местного самоуправления, можно отметить, что чаще всего дискутируется вопрос о взаимоотношении органов государственной власти субъектов РФ с администрациями муниципальных образований. До сих пор до конца не отрегулированы такие вопросы, как властные компетенции каждой стороны, распределение финансов, сфера ответственности перед населением и т.п. Именно эти аспекты самоуправления являются наиболее актуальными. Сегодня муниципалитеты оказались на острие многих проблем, пронизывающих общество. И это объяснимо, так как, хотя теоретически местное самоуправление «олицетворяет собой пограничное явление между государством и обществом, соединяющее их

¹ *Wollmann H. Kommunalpolitik und -verwaltung in Ostdeutschland im Umbruch und Übergang // Roth R./ Wollmann H. Kommunalpolitik. Politisches Handeln in den Gemeinden. Leske+Budrich, Opladen, 1994. S. 20.*

между собой», в котором происходит «сочленение общественных форм (в организации) и властных полномочий (в юридической силе управленческих решений)»¹, в действительности положение муниципальной власти иное. С одной стороны, она отделена от государственной власти и неподконтрольна ей (ст. 12 Конституции РФ), а с другой стороны – отчуждена и от населения. Последнее обстоятельство вызвано тем, что в России не развита система промежуточных механизмов, через которые реализуется связь между муниципальной администрацией и населением территории.

Именно поэтому крайне важно уточнить вопрос о разделении полномочий, предметов ведения и ответственности между уровнями власти внутри самой системы местного самоуправления, внутри муниципальной полиархии. Сегодня во многих субъектах РФ существует не только оппозиция «область – город», но и «город – район». Имеются также противоречия между отраслевыми и территориальными органами управления.

Местный территориальный коллектив является относительно устойчивым общественно-политическим объединением граждан, постоянно проживающих на данной территории. Он обладает двойственным характером: имеет черты своеобразной общественной организации с территориальной основой, и одновременно (в лице своих органов власти) – звена административного управления, так или иначе связанного с центральными органами управления. Соотношение между этими двумя аспектами постоянно меняется в зависимости от действия экономических, политических, идеологических и иных факторов.

Как правило, в каждой стране складывается многоступенчатая система местных коллективов. В зависимости от размера страны она может насчитывать три или четыре уровня, включая общенациональные органы. Они выступают в разных формах: коммуна – департамент – регион во Франции; коммуна – провинция – регион в Италии; коммуна – графство – штат в США и т.д. Весьма различны прерогативы каждого уровня и их взаимоотношения с центральным правительством и между собой. Совокупность низовых и промежуточных звеньев именуется местными органами власти (или самоуправления). Однако характеристика всей системы во многом зависит от особенностей собственно местных территориальных коллективов и центральной власти.

Проблема связана с выяснением вопроса о том, какие задачи должны решать органы местного самоуправления: те, которые ему

¹ Атаманчук Г.В. Государственное управление: Организационно-функциональные вопросы. М., 2000. С 69.

передает государство, или те, которые ставит перед ними население? В однозначном приоритете тех или иных задач существуют свои опасности.

С одной стороны, если все задачи, которые должно решать местное самоуправление, будут определяться и финансироваться государством, то говорить о «самоуправлении» вообще невозможно. Оно просто становится частью государственной систем. Возможно, здесь останется свобода в выборе путей исполнения этих решений, но это свобода чиновников, а не свобода структур гражданского общества. Учитывая это обстоятельство, немецкий исследователь Р. Штобер особо подчеркивает необходимость участия населения в местном самоуправлении. Он замечает, что «особенностью местного самоуправления, начиная с XIX в., был непрофессиональный характер деятельности граждан общин в коммунальном управлении. Целью такого политического самоуправления является ограничение всевластия управленческой бюрократии, противодействие отчуждению между государством и гражданином и усиление сознания ответственности граждан. Эти идеалы можно найти и в новых текстах уставов общин, в которых записано, что жители участвуют в местном самоуправлении, в особенности посредством исполнения почетных обязанностей»¹.

С другой стороны, необходимо отметить, что органы местного самоуправления не могут выступать самостоятельно и независимо по всем вопросам жизни общества. Ведь они обладают не общеполитическими, а только теми локально-политическими полномочиями, которые предоставлены им по закону. Поэтому, например городская дума или совет территориального общественного самоуправления, могут принимать решения по своим территориям только в рамках федеральных законов и законов субъектов РФ.

Важный, с нашей точки зрения, вопрос – определение места и роли самых приближенных к населению представителей власти: в городе – главы районной администрации, на селе – главы окружной администрации. Как во внутренней структуре местного самоуправления выстраивается механизм их деятельности? Ведь в одно и то же время они являются представителями и государственного управления, и местного самоуправления.

Можно с уверенностью утверждать, что сегодня именно через деятельность глав районной администрации в городе и на селе осуществляется организация функционирования самого нижнего эта-

¹ Штобер Р. Практические требования и опасности местного самоуправления в Германии // Местное самоуправление: теория и практика / Библиотека либерального чтения. Актуальные тетради. М., 1997. № 4. С. 30-31.

жа местного самоуправления. Только через развитие механизмов данного уровня можно решить задачу прямого взаимодействия власти и народа. Это могут быть самые различные формы осуществления населением местного самоуправления: местный референдум, участие в муниципальных выборах, отзыв выборного лица, сход, правотворческая инициатива граждан, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрания, конференции, опрос граждан, обращение граждан в органы местного самоуправления, создание товариществ собственников жилья – все формы, которые прозрачны, понятны, легко контролируются.

Идущие в России дискуссии о местном самоуправлении и его роли в реализации потенциала населения в деле реформирования страны, значительно обогатятся опытом Германии в данной сфере. В Германии государство – и это гарантировано Основным законом – оставляет общинам их полномочия, а также помогает при их осуществлении. Данная позиция имеет под собой достаточные основания. С их точки зрения местное самоуправление теоретически можно оправдать следующими аргументами:

- Эффективность. Уровень коммунальной власти освобождает более высокие уровни власти от разнообразных проблем, необходимости принимать решения, и при этом зачастую предлагает более компетентные и справедливые решения. В этом и заключается принципа субсидиарности: вышестоящие власти вмешиваются лишь тогда, когда местные власти не справляются.

- Демократия. Так как на уровне общины процессы принятия решений и образования воли более близки и прозрачны, для граждан возрастают шансы принять участие в политической жизни. Политическое участие может быть выражено в форме всеобщего волеизъявления на выборах.

- Образование элит. Большие возможности политического участия, пространственная близость политических процессов, особенно в маленьких общинах, предоставляют возможности политического обучения на конкретных примерах, как в содержательном, так и в формальном отношениях. Политическим талантам здесь легче раскрыться, проявиться и получить поддержку. Не случайно многие политические карьеры начинались именно на коммунальном уровне: община выступает в качестве «школы демократии».

- Легитимация. Так как общая политическая система «разгружается» от многих повседневных задач и актуальных проблем, власть высшего уровня имеет возможность концентрироваться на принципиальных задачах, и не несет ответственность за недостаток положительных результатов во всех сферах. Недовольство проявля-

ется в отношении локальных адресатов и не затрагивает высшие инстанции. Одновременно местная власть может служить в качестве фильтра, отсеивающего мелкие интересы и личные претензии¹.

Так как общины наиболее близки к гражданам, их проблемам, и применяют государственные нормы и предписания в отношении каждого конкретного случая, они выполняют не только свои собственные задачи. Земли, и даже федерация, делегируют им часть своих полномочий, используя при этом местный административный аппарат. Естественно, это происходит взамен компенсации дополнительных расходов.

Формально все задачи можно разделить на два вида: вопросы местного значения; выполняемые органами местного самоуправления отдельные государственные полномочия. Тщательно провести разграничение между двумя этими видами задач невозможно. В ежедневной административной практике они также не разделяются, так как коммунальные службы упорядочены исключительно по предметным областям.

Поэтому более рациональным представляется подход Ганса-Георга Велинга и Андреаса Коста, которые предлагают другую классификацию задач: задачи без указаний (1. и 2.) и задачи с указаниями (3. и 4.)².

1. Добровольные задачи. Их выполнение зависит от доброй воли и желания общины. Это дело исключительно общины, хочет ли она музей, театр, парковую зону, бассейн либо общинный зал и как эти объекты будут выглядеть. Земельное правительство не вправе в это вмешиваться.

2. Обязательные задачи, выполняемые без руководства, которые выполняются, но земля не имеет право вмешиваться в то, как проходит ее исполнение. Так, община должна строить школы, но то, как они будут выглядеть с архитектурной точки зрения, является делом общины.

3. Обязательные задачи, выполняемые под руководством. Эти задачи не только должны быть выполнены, но даже способ и вид их выполнения должен соответствовать предписаниям (например, социальная помощь, коммунальные выборы).

4. Государственные задачи (и лишь частично – задачи земель). Здесь община функционирует как государственное учреждение

¹ См.: Михайлова А.А. Прямая демократия и эволюция моделей общинного устройства (опыт Германии) // Человек и власть в современной России. Вып. 8. Саратов: Издат. центр СГСЭУ. 2006.

² См.: Wehling H./ Kost A. Kommunalpolitik in den deutschen Länder. Eine Einführung. Bundeszentrale für politische Bildung, 2003. S. 21.

низшего уровня (например, в делах, связанных с внутренней безопасностью – полиция).

Лишь когда речь идет о деятельности, осуществляемой без руководства, совету общины принадлежит право последнего слова.

Вторая проблема заключается в способности и готовности наших граждан к активной общественной деятельности в интересах территориального сообщества. Можно утверждать, что у большинства населения нет привычки и умения самоорганизовываться, действовать сообща и самостоятельно, без участия органов власти. Это естественно, поскольку местное самоуправление в России не имеет устойчивых исторических традиций. Конечно, в российской истории есть опыт самоорганизации: вече, земство, община, казачий круг, – но он, к сожалению, утрачен. Поэтому на первый план выдвигаются вопросы организационной работы и просвещения населения, а это – прерогатива государства. Это тем более важно, что в нашем государстве всегда культивировался дух правового нигилизма, поэтому все нововведения традиционно встречаются обществом настороженно.

Важную роль в политическом развитии местного самоуправления играют политические партии. Так, в Германии, часть исследователей, занимающихся вопросами местного самоуправления, долгое время отрицала роль политических партий в коммунальной сфере, считая, как Отто Цибилль (Otto Ziebill), что «коммунальные проблемы большей частью имеют предметную», а не «партийно-политическую» сущность¹. А в результате опроса населения, проведенного в начале 70-х гг. XX в. выяснилось, что 74,4 % опрошенных считают роль политических партий в общинной политике недопустимой².

В то же время заметны и тенденции к политическому взгляду на коммуну. Это прослеживается и в изменениях в терминологии – от традиционного немецкого понятия «коммунальное самоуправление» (kommunale Selbstverwaltung) к «коммунальной политике» (Kommunallpolitik); от коммунального «представительства» (kommunale Vertretung) к «коммунальному парламенту» (Kommunalparlament), а прежде всего благодаря призыву к парламентаризации коммунальных конституций, и принятым в 1975-76 гг. крупными партиями коммунальным программам³.

¹ Ziebill O. Bürgerschaftliche Verwaltung. Stuttgart u.a., 1954. S. 26; ders., Politische Parteien und kommunale Selbstverwaltung, 2. A. Stuttgart, 1972. S. 62.

² Oel P. Die Gemeinde im Blickfeld ihrer Bürger. Stuttgart u.a., 1972. S. 72.

³ Holler W. Ziele und Rahmenbedingungen kommunaler Politik // Borderding A. u.a. Kommunale Politik. Bonn, 1978. S. 301; Reuter L. Kommunalpolitik im Parteienvergleich // Aus Politik und Zeitgeschichte 1976/34. S. 3.

Отметим, что в условиях многопартийности в европейских странах многие избранные должностные лица представляют те или иные политические партии. А это означает, что у населения возрастает возможность не только более полно знакомиться с политическими программами, но и принимать участие в их реализации. К этому следует добавить, что в большинстве этих стран существует сеть общественных организаций, занимающихся защитой различных специфических интересов населения, которые тесно сотрудничают с местной властью. Это организации налогоплательщиков, квартиросъемщиков, радиослушателей и телезрителей, родителей школьников, потребителей и т. п. Подобные ассоциации объединяют практически абсолютное большинство жителей.

В России пока все далеко не так. На заседании Госсовета 22 января 2010 г. Президент Дмитрий Медведев обратил внимание, что политические партии недостаточно активны на местном уровне и критиковал оппозицию в лице КПРФ, ЛДПР и «Справедливой России» за то, что они не проявляют достаточной активности на уровне местного самоуправления¹. Это подтверждают и сами партийцы. Председатель совета псковского регионального отделения партии «Справедливая Россия» Михаил Брячак заявил: «Можно соглашаться или нет с политической конструкцией, сложившейся в нашей стране, но можно согласиться с тем, что партии в целом, и мы в частности, недостаточно уделяем сил и внимания местному самоуправлению»².

Вместе с тем появляются основания думать, что российский народ уже осознал важность таких категорий, как самостоятельность и ответственность. Люди начали понимать, что, кроме них самих, никто не решит их проблемы. Пока, например, это, хотя и слабо, проявляется в деятельности такого вида самоуправления, как товарищество собственников жилья (ТСЖ). Процесс этот, однако, идет очень трудно и тормозится не только различными чиновниками, но и пассивностью самих жителей. Поэтому с сожалением можно констатировать неразвитость демократических основ муниципальной полиархии.

Следует заметить, что в западноевропейских странах опыт самоорганизации накапливался веками. Они имеют устоявшиеся традиции в рамках большой или малой коммуны, общины города, района, квартала. Эффективное самоуправление сосуществует с крепко организованной государственной властью. Этот опыт в настоящее

¹ Стенографический отчет о заседании Государственного совета по вопросам развития политической системы России 22 января 2010 г., 14:00 М., Кремль. <http://news.kremlin.ru/transcripts/6693>.

² Брячак М. Идея местного самоуправления близка к дискредитации. 23.01.2010 17:09 Псковская лента новостей, Псков. <http://www.pln-pskov.ru/politics/72990.html>

время актуален для России. Именно органы местного самоуправления любого уровня обязаны просвещать население относительно его прав и обязанностей.

Важнейшими партнерами коммунальных администраций являются различные союзы (Vereine). Прежде всего в сфере организации досуга союзы имеют выдающееся, а в маленьких общинах даже решающее значение. Это касается как артикуляции желаний и интересов граждан, так и рекрутирования политического персонала. В союзах учатся тому, что необходимо в совете общины: выступать перед публикой, убеждать других, соблюдать деловой порядок, применять тактику, уметь организовать себя и добиться признания. Поэтому союзы являются «школами совета общины».

Относительно новым явлением в коммунальной политике являются гражданские инициативы. От партий они отличаются тем, что не претендуют непосредственно на депутатский мандат, хотя в коммунальной политике нередко работа их организаторов оканчивается занятием места в предвыборном списке кандидатов; не имеют обширной политической программы, а преследуют одну цель (например, воспрепятствовать определенному проекту дорожного строительства); не имеют прочной, долговременной организационной структуры, формального членства, устава и формализованного процесса принятия решений.

Гражданские инициативы возникают чаще всего как реакция, например, на план или конкретные решения (заключения совета), которые вызывают возражения затронутых субъектов. В общем, гражданские инициативы оживляют коммунальную политику и повышают ангажированность граждан в отношении коммунальных вопросов.

Вот почему, рассматривая проблемы взаимоотношений власти и населения в структурах местного самоуправления, мы считаем необходимым обратить внимание на важность такого политического механизма, как социальное партнерство. Социальное партнерство в широком контексте, охватывающем отношения между всеми социальными слоями и группами, гражданским обществом и властью. Именно так оно и рассматривается многими авторами. К примеру, Б.М. Генкин считает, что «социальное партнерство – это идеология, формы и методы согласования партнеров социальных групп для обеспечения их конструктивного взаимодействия»¹. Г.Ю. Семигин трактует социальное партнерство как «особый тип социально-экономических отношений между классами, слоями, социальными группами и

¹ Генкин Б.М. Экономика и социология труда. М., 1998. С. 321

властными структурами»¹. В Концепции становления и развития системы социального партнерства в Российской Федерации социальное партнерство определяется как «способ интеграции интересов различных социальных слоев и групп, разрешения возникающих между ними противоречий путем достижения согласия и взаимопонимания, отхода от конфронтации и насилия»². Эти определения дают основание рассматривать социальное партнерство как форму регулирования общественных отношений, направленную на укрепление «ткани» общественной жизни посредством выявления и приоритетного развития общих интересов различных территориальных групп.

Усиленное внимание к проблемам местного самоуправления обусловлено тем, что в настоящее время главная цель реформирования общественных отношений – повышение хозяйственной и трудовой активности населения в решении собственных проблем, в создании условий, позволяющих каждому человеку реализовать свой потенциал, свои способности, обеспечить благосостояние семьи – еще далеко не достигнута.

Опыт большинства развитых демократических стран свидетельствует о том, что местное самоуправление является тем пространством, на котором граждане, участвуя в многообразных видах деятельности по решению своих насущных проблем, учатся действовать политически. Для России опыт этих стран важен не только потому, что участие граждан в местной политике увеличивает вероятность выработки наилучшего политического курса, но и потому, что это – ключевой механизм формирования поддержки политической системы. Участие в защите своих интересов и разрешении конфликтов на уровне самоуправления само по себе создает благоприятные условия для политической социализации граждан, для воспроизводства и совершенствования политической культуры, основанной на консенсусе и осознанном понимании своих прав и обязанностей – как на уровне местного сообщества, так и общества в целом. Участие в организации и осуществлении местного самоуправления – эффективный механизм политической социализации молодежи и формирования ее гражданственности.

Однако современная российская политическая реальность еще очень далека от достижения такого уровня местного самоуправления. Сегодня на первый план выдвигаются задачи не только правового оформления, но и разработки, отладки и запуска механизмов оптимального взаимодействия между органами государственной

¹ Семигин Г.Ю. Социальное партнерство в современном мире. М., 1996. С. 16.

² Концепция становления и развития системы социального партнерства в Российской Федерации. М., 1997. С. 10.

власти и органами местного самоуправления. Мировой и отечественный исторический опыт подтверждают, что такая оптимальность достижима лишь в том случае, если система местного самоуправления будет пониматься не как «придаток» государственных органов, «нижняя ступенька» в их строгой иерархии, но как относительно самостоятельный институт власти. Однако следует признать, что, хотя федеральная власть всячески стимулирует и поддерживает развитие местного самоуправления, региональные власти идут на это крайне неохотно.

К сожалению, на сегодняшний день в Российской Федерации местное самоуправление находится в состоянии, когда сама его идея близка к дискредитации. Сейчас сельские и городские поселения лишены даже тех полномочий, которые прописаны в 131-м законе. Задачей федеральной, региональной и муниципальной власти является сделать все необходимое, чтобы органы власти на местах смогли по настоящему сформироваться из достойных, заинтересованных, способных к управленческим функциям людей.

В таких условиях сложившаяся система местного самоуправления не стала школой демократии для российского населения, прочным фундаментом становления гражданского общества, его структурирования и свободного развития отношений по горизонтали. Наоборот она дискредитировала во многом этот важнейший социальный институт, сделала перспективу стабильного и устойчивого демократического развития России еще более призрачной и проблематичной.

Представляется, что оптимальным для России вариантом функционирования местного самоуправления является сочетание механизмов государственного управления и механизмов территориального самоуправления. Нашей стране вряд ли подойдет англосаксонская модель деятельности местного самоуправления, при которой оно реализуется в свободной форме при косвенном контроле со стороны государственных органов. Наше будущее скорее связано с теорией дуализма муниципального управления, в которой утверждается, что органы местного самоуправления, реализуя властные полномочия, выходят за рамки местных интересов и, следовательно, должны действовать как инструмент государственной администрации. В силу этого нам ближе континентальная модель деятельности органов местного самоуправления, где найдена форма сочетания прямого государственного управления на местах с местным самоуправлением.

Изложенное позволяет сделать вывод о том, что на сегодняшний день только начался процесс складывания институциональных основ российского самоуправления. Муниципальный уровень местного самоуправления оказывается наиболее развитым как в право-

вом, так и в организационном плане. Здесь функционируют отделения политических партий, некоммерческие организации (НКО), активнее идет взаимодействие со структурами бизнеса. Нижний уровень институтов самоуправления находится в стадии зарождения. Процесс этот ускорится только после того, как он охватит наиболее широкие слои населения, то есть волеется в процесс развития демократии как народовластия. Роль и функции местного самоуправления в решающей степени зависят от активности участия в его деятельности населения, причем на постоянной основе, а не только и не столько в момент выборов.

В.М. Запрягайло (Волгоград)

ЦЕЛЕПОЛАГАНИЕ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА

Современный этап развития российского общества характеризуется активным поиском путей повышения эффективности экономики на самых различных уровнях управления. Сегодня региональные и муниципальные органы управления наделяются множеством полномочий, в том числе и в сфере хозяйственной самостоятельности. Анализ показывает, что успешному решению задач управления территориальными социально-экономическими системами в условиях экономического кризиса препятствует ряд нерешенных проблем¹. Одной из главных причин, препятствующих нормальному социально-экономическому развитию муниципальных образований, является то, что подсистемы и процедуры целеполагания, реализуемые органами управления, не достаточно эффективны. При разработке системы целеполагания территориальных социально-экономических систем в рыночных условиях необходимо выявить механизмы и процессы целеполагания, определить необходимые и достаточные условия формирования перечня целей развития муниципального образования. Только разрешив данные вопросы, можно говорить о действительно системном и структурированном подходе к формированию целей.

Каждому этапу процесса управления территориальными социально-экономическими системами присущи неопределенность и ошибки, обусловленные относительностью знания субъекта управления о проблеме, по которой принимается решение, состоянии внешней среды и ее влиянии на управляемую систему, а также реакции внешней

¹ *Иванов В.Н.* Основы социального управления. Стратегическое целеполагание – ресурс антикризисного управления. М., 2009.

среды на действия субъекта управления. Неточным остается также понимание своих целей лицом, принимающим решения.

Рассмотрим возможность уменьшения ошибок управления, обусловленных неопределенностью в постановке целей, которую далее будем называть критериальной неопределенностью. Имеющееся значительное число публикаций по управлению социально-экономическими системами¹, ориентированны на принятие решений в условиях уже сформированных целей. В немногочисленных работах по управлению в условиях критериальной неопределенности формирование целей и стратегий производится на основе субъективной оценки лица принимающего решение. Так, в работе Э.А. Трахтенгерца² рассматриваются способы снятия критериальной неопределенности на основе субъективной оценки руководителя. Отсюда понятно, что целеполагание и последствия такого определения целей в значительной степени зависят от субъективных предпочтений руководителя или эксперта. В результате становится возможным принимать решения, которые не отвечают интересам социально-экономического развития муниципалитета. Это связано с тем, что бюрократический механизм может содержать в себе как благие цели, так и цели для удовлетворения личных интересов чиновников.

В другой работе³ предложен выбор управленческих решений, адаптированных к предпочтениям лица, принимающего решение (ЛПР), в отличие от традиционных, учитывающих лишь факторы возмущения внешней и внутренней сред объекта управления. Автором разработаны методы адаптации моделей линейного программирования с автоматической настройкой параметров модели на основе текущих наблюдений за решениями ЛПР.

В работе Л.М. Лукьяновой⁴ предлагается выявлять и устранять ошибки субъективного целеполагания путем частичной формализации рассуждений об анализируемых и полагаемых целях. Для этого необходимо классифицировать типы логических ошибок субъективного целеполагания и разработать способы их устранения. В основу этих способов может быть положено моделирование непротиворечивых рассуждений, соответствующих возможно противоречивым субъективным рассуждениям об истинных анализируемых и возможно ложных полагаемых целях. Это позволит обнаруживать ошибки и формировать рекомендации по их исправлению.

¹ Третья международная конференция «Когнитивный анализ и управление развитием ситуаций» CASC'2003. Хроника.

² Трахтенгерц Э.А. Компьютерная поддержка формирования целей и стратегий. М., 2005.

³ Вилисов В.Я. Адаптивные модели исследования операций в экономике. М., 2007.

⁴ Лукьянова Л.М. Логическая модель целеполагания в системах производственной сферы // Современная логика 2006: Тез. докл. конф., 2006.

Для решения проблемы целеполагания необходимо привлечение не только опыта руководителей, который в условиях динамично изменяющейся внешней и внутренней среды быстро обесценивается, но и выявления объективных факторов развития территориальных социально-экономических систем. Сформулируем необходимые и достаточные условия формирования перечня целей развития муниципального образования. Для этого используем систему индикаторов социально-экономического развития муниципальных образований, разработанных в проекте «Городской барометр»¹. Данная система включает 4 крупных блока по основным направлениям муниципальной экономики и социальной сферы (см. табл.).

Таблица

Структурные блоки индикаторов социально-экономического развития муниципальных образований

№ п/п	Блоки и подблоки индикаторов
1.	Уровень жизни 1.1. Демографические показатели 1.2. Доходы населения
2.	Экономическая база муниципального образования 2.1. Производственный сектор 2.2. Занятость 2.3. Малое предпринимательство 2.4. Инвестиционная деятельность
3.	Муниципальные финансы, нежилая недвижимость и землепользование 3.1. Бюджет 3.2. Муниципальная нежилая недвижимость и землепользование
4.	Сфера услуг и городское хозяйство 4.1. Жилье и его доступность 4.2. Жилищно-коммунальное хозяйство 4.3. Коммунальные услуги 4.4. Транспортные услуги 4.5. Услуги связи и информационные услуги 4.6. Услуги бытового обслуживания и общественное питание 4.7. Культурно-просветительное обслуживание 4.8. Социальная защита 4.9. здравоохранение 4.10. Образование 4.11. Благоустройство 4.12. Охрана порядка 4.13. Рекреационная сфера 4.14. Торговля

¹ Ветров Г.Ю., Визгалов Д.В., Шанин А.А., Шевырева Н.И. Индикаторы социально-экономического развития муниципальных образований (Изд. 2-е, доп.). М., 2002.

Для оценки выполнения необходимых условий формирования перечня целей введем показатель устойчивого развития муниципального образования как функцию четырех переменных:

$$V = f(Y^D, Y^E, Y^F, Y^H),$$

где Y^D – переменная, оценивающая уровень жизни;

Y^E – переменная, оценивающая экономическую устойчивость муниципалитета;

Y^F – переменная, оценивающая финансовую устойчивость муниципалитета;

Y^H – переменная, оценивающая инфраструктуру муниципалитета.

Обобщенный интегральный показатель устойчивого развития муниципального образования V позволяет отслеживать состояние муниципалитета и формировать цели, не допускающие потерю устойчивости.

Можно утверждать, что управление муниципальными образованиями в условиях экономического кризиса должно осуществляться по целям той сферы, в которой эволюционные процессы наиболее быстро приводят к потере устойчивости и вызывают максимальный экономический ущерб или социальную напряженность¹.

Для определения достаточных условий формирования перечня целей развития муниципального образования используем стратегию управления будущим². Данная стратегия отражает взгляд на настоящее со стороны будущего. Управление в муниципалитетах сконцентрировано в основном на текущих задачах, так как для управления будущим у них не хватает ни ресурсов, ни времени. В результате такого управления преобладает консервативная составляющая, отражающая борьбу с отклонениями от заданной нормы и сохранение в неизменности настоящего. В отличие от этого управление будущим предполагает инновационное развитие. При формировании целей предлагается в качестве приоритетного направления выбирать инновационное развитие. Для этого необходимо ввести показатель M , отражающий принадлежность целей к инновационному развитию. Если цель полностью соответствует инновационному развитию, то $M=1$, если консервативному развитию, то $M=-1$. Все остальные значения M располагаются в промежутке от -1

¹ Запругайло В.М., Кулагина И.И. Проблемы реформирования отраслей тепло- и электроэнергетики // Науч. вест. ВАГС. Вып. 8 «Реформирование российской экономики: результаты, проблемы, решения / Сб. науч. ст.». 2008.

² Почепцов Г.Г. Стратегия. – 2-е изд. М.: СмартБук, 2009.

до 1. Для целей индифферентных по отношению к направлению развития муниципалитета показатель $M=0$.

С другой стороны переход от консервативного управления к инновационному не должен приводить к уменьшению значений функции полезности U . Полезностью называют величину, которую в процессе выбора цели максимизирует личность с рациональным экономическим мышлением. Таким образом, при выборе цели должно выполняться условие $\Delta U > 0$, где ΔU – приращение функции полезности. Тогда достаточные условия формирования перечня целей развития муниципального образования будут заключаться в выполнении следующих соотношений: $M > 0$, $\Delta U > 0$.

На основании приведенных выше необходимых и достаточных условий формирования перечня целей развития муниципальных образований можно перейти к разработке технологии целеполагания, обеспечивающей инновационное развитие муниципалитетов в условиях экономического кризиса.

А.Г. Швец (Ростов-на-Дону)

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ГЕНДЕРНЫЙ АСПЕКТ

Анализ тенденций развития систем государственной и муниципальной власти в современной России показывает постепенное изменение модели их функционирования: от абсолютного доминирования – к влиянию; от административно-политического стиля – к государственному и муниципальному менеджменту (оказание государственных и муниципальных услуг). Переориентация на сервисную парадигму требует существенных изменений не только в стиле, но и в кадровом и структурно-субъектном аспектах основных субъектов власти и управления. Здесь прежде всего следует обозначить важность проблемы полисубъектности в управлении и полисубъектной представленности во власти. Последнее означает пропорциональность, либо значимость учета и представленности в системе власти и управления таких основных аспектов, как: гендерный, ювенальный, геронтологический, этнический.

Практика показывает, что даже при различных показателях эффективности деятельности той или иной части субъекта управления различные крупные группы населения отдадут предпочтение в системе управленческих коммуникаций «своим» представителям. Правда, сразу следует оговориться, что это происходит в рамках сервисной модели власти и управления.

Поэтому выделение гендерного аспекта в муниципальном управлении и местном самоуправлении весьма значимо. Естественно, что даже в гендерном отношении речь нужно вести о подборе кадров, имеющих примерно одинаковые или сопоставимые характеристики профессиональной подготовленности и управленческой культуры.

Следует заметить, что даже при таких условиях мы будем наблюдать стилевые различия, иногда весьма существенные в деятельности. В частности, это отмечается в весьма репрезентативных зарубежных¹ и отечественных² исследованиях: «Метаанализ 96 полевых и лабораторных исследований лидерской эффективности позволяет сделать вывод, что мужчины и женщины признаются одинаково эффективными. Однако в тех случаях, когда речь шла о работах, предъявлявших специфические требования к способностям, рейтинги полов были разными. Например, в ситуациях, требовавших умения сотрудничать и договориться со многими людьми, женщин оценивали как более эффективных лидеров. Мужчин оценивали выше в ситуациях, требующих направлять и контролировать подчиненных»³.

Как раз с ситуациями, требующими «умения сотрудничать и договориться со многими людьми», мы чаще всего сталкиваемся в рамках сервисной модели государственного и муниципального управления и, прежде всего, на муниципальном уровне. Анализ кадровой ситуации в органах власти и управления, на первый взгляд, показывает, что ситуация здесь вполне адекватная современным требованиям.

Например, среди гражданских служащих Ростовской области на 1.10.2009 г. женщины составляли около 59 %. Причем за последние два года эта доля возросла на 4,5 %. Что касается муниципальных служащих, то их доля в Ростовской области в настоящее время составляет около 76 %. Однако анализ состава руководящих органов показывает, что здесь пропорции противоположны. Поэтому ведущая стилевая доминанта в управлении и на региональном, и на муниципальном уровнях пока носит по-преимуществу «маскулинный» характер и имеющиеся управленческие лакуны, востребующие по-преимуществу «феминный» почерк, пока не заполнены.

«Маскулинные проявления» при гендерном анализе удастся зафиксировать и маркировать и на оценочном уровне. Это показали данные последнего исследования творческой группы СКАГС, проведенного в сентябре – октябре 2009 г. в рамках социологического проекта «Политические элиты и резерв управленческих кадров». Анализ

¹ См.: Гендерная реконструкция политических систем. СПб., 2004. С. 877–962.

² См.: Ильин Е.П. Пол и гендер. СПб., 2010. С. 477–496.

³ Шульц Д., Шульц С. Психология и работа. СПб., 2003. С. 268.

данных опроса свыше 500 экспертов из 13 регионов ЮФО, распределенных по гендерному принципу, позволил выявить наиболее чувствительные точки и обозначить гендерную асимметрию. Наиболее явно она просматривается при ответах на следующие вопросы:

1. Как часто, на Ваш взгляд, жители ЮФО сталкиваются с фактами дискриминации?

по полу: иногда и часто – мужчины – 33,8 %, женщины – 46,2 %.

Женщины отмечают эту позицию на 1/3 чаще мужчин.

по семейному положению: иногда и часто – мужчины – 18,2 %, женщины – 37,6 %. Различие – более чем вдвое.

2. Как Вы считаете, присуща ли региональной элите политическая ответственность?

«Да», либо частично: мужчины – 70,1 %, женщины – 53,9 %.

Различие между позициями – более чем на 1/3.

3. С чего началась Ваша трудовая деятельность?

Работник производственной сферы: мужчины – 38,7 %, женщины – 17,1 %.

Служащий госучреждения: мужчины – 30,5 %, женщины – 43 %.

Сотрудник учебно-научного заведения: мужчины – 9,8 %, женщины – 16,8 %.

Асимметрия в области начала карьеры так же очевидна.

Что касается не только оценочных проявлений и предпочтений в гендерном факторе, то объективное состояние в рамках данной позиции и на федеральном, и на региональном уровне примерно одинаково асимметрично.

Число женщин на высших должностях в системе федеральных и региональных органов государственной власти Российской Федерации не соответствует их роли в обществе. Хотя участие женщин в принятии ответственных решений способствовало бы повышению их качества и эффективности исполнения. Президентом РФ по этому поводу в 1996 г. был принят специальный указ, который практически так и не реализован¹.

В составе членов Правительства Российской Федерации в настоящее время женщин 2 (около 10 %). В системе государственной службы женщины заняты в основном на должностях, слабо влияющих на принятие ответственных решений: среди государственных служащих федерального уровня они составляют 56 %, но руководящие должности занимают только 9 %, из которых на «высших» должностях – лишь 1,3 %. В органах судебной власти на федеральном уровне – в аппаратах Конституционного, Верховного, Высшего

¹ См.: Указ Президента РФ от 30.06.1996 г. «О повышении роли женщин в системе федеральных органов государственной власти и органов государственной власти субъектов РФ».

арбитражного судов РФ около 72 % всех служащих – женщины, но руководящие функции выполняют только 14 % из них¹.

Вместе с тем, процессы демократизации, с одной стороны, и поиски эффективных форм политического управления в состоянии, на наш взгляд, переломить ситуацию.

Прежде всего, об эволюции самой власти. Пока не будем ограничивать анализ эволюции власти только политической сферой. Хотя именно в политической сфере уже давно обозначено эволюционное движение, связанное с дифференциацией и взаимным уравновешиванием и взаимным контролем, которое именуется разделением властей или разделением ветвей политической власти.

На этом пути не только выстроены различные модели балансирования и специализации канонических ветвей политической власти, но и вполне четко проявились области взаимного влияния одной ветви власти на другую, поскольку субординационный порядок в таком взаимодействии либо исключен (паритет властей), либо ограничен.

В то же время хотелось бы провести аналогию в другом измерении эволюции власти. Широко известно, что в 30-е гг. XX в. в сфере развития экономической власти четко обозначилась тенденция разделения на власть – собственность и власть – управление, которая впоследствии получила название «революции менеджеров».

Данная тенденция впоследствии обозначилась и в сфере политической власти, где ориентация на общесоциальные интересы и стандарты в «обществе массового потребления» не только потребовала существенного усиления функций государственного управления, но и впоследствии привела к концепциям и практике «государственного менеджмента». Такой важнейший компонент политической власти, как управление, вычленился и в какой-то мере обособился из слитного, спаянного с другими компонентами власти состояния.

Аналогичные процессы обозначились применительно к влиянию вообще и политическому влиянию в структуре политической власти, в частности. На наш взгляд, следует констатировать многомерный процесс эволюционирования влияния в контексте власти, приводящий в итоге к его вычленению и относительному обособлению. Процесс этот идет в следующих направлениях: а) от нацеленности на воздействие по-преимуществу низкоуровневых сфер мотивации человека (по А. Маслоу) – к воздействию на культурное и духовное ядро личности и социальной группы; б) от воздействий манипулятивного характера – к партнерскому; в) от воздействий, сплавленных с другими структурными компонентами, включенных в общий кон-

¹ О некоторых проблемах методологии гендерной экспертизы законодательства. М., 2002. С. 15.

текст властного воздействия – к специализированным, опирающимся на специальные методы и технологии влияния.

Обозначенные тенденции нашли не только свое отражение в новых доктринах, но и впоследствии произошло «оборачивание» этих доктрин на политическую (и не только политическую) практику.

В связи со сказанным следует отметить следующее. Анализ эволюции политической власти с точки зрения ее основных компонент показывает все усиливающееся ее смещение с опоры на доминантную компоненту – к опоре на компоненту влияния. Это в перспективе означает вступление на почву, где вступают в действие более антропологически адекватные параметры женской природы и женского опыта. Наиболее явно данные тенденции проявляются как раз на уровне местного самоуправления и муниципального управления.

Следует в полной мере использовать данную тенденцию как в аспекте политической социализации женщин, так и политической институализации с прицелом на использование возможностей политического участия и политического представительства женщин в органах власти (конструирование и развитие новых политических институтов).

Традиционная гендерная асимметрия в рамках сложившихся политических институтов и отношений может быть дополнена иной (функциональной) асимметрией, где преобладают методы и технологии политического влияния. И, тем самым, можно активизировать процессы форматирования аутентичных в гендерном отношении форм властных и иных политических отношений (участие, представительство, самореализация).

Партнерство женщин и мужчин в политике является источником более полной и представительной демократии, создания реальных возможностей учета многополюсных интересов в обществе.

Мировой опыт парламентаризма свидетельствует: если в законодательном органе 10 % мест занимают женщины, это облегчает принятие законов в защиту детей. Если 20 – 30 % мест заняты женщинами, то все программы, отражающие интересы всего женского населения, реализуются намного быстрее и эффективнее. Не случайно ООН во всех документах придерживается строгого принципа – без участия и наделения властными полномочиями женщин не могут быть найдены надежные решения в обществе, которому угрожают социальные, экономические или иные проблемы.

Хотелось бы, чтобы мировой и отечественный опыт совершенствования кадровых, управленческо-стилевых и иных компонентов, способствующих демократизации общества и управленческой практики, был бы востребован прежде всего на муниципальном уровне.

В.И. Коваленко (Москва)

ИСТОРИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ СПЕЦИФИКИ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Российское государство и общество в целом в своем историческом движении подчинены тем закономерностям и принципам общественного и государственного развития, которые проявили себя повсюду в мире. Вместе с тем в российской истории мы можем выделить целый ряд постоянно действующих факторов, обусловивших значительную специфику отечественной государственности. В их числе обозначим те, которые существенно значимы для нашей темы. Это, во-первых, характерная для России пространственная и геополитическая ситуация, и, во-вторых, особая роль государства в регулировании социальных отношений.

Огромная пространственная протяженность, отсутствие естественных географических границ формировали определенные, достаточно стойкие стереотипы политико-экономического и социально-психологического порядка. Удаленность населенных пунктов друг от друга, пружины колонизации, особенности традиционного общества, для которого рынок не играл сколь-нибудь существенной роли, – все это определяло внутреннюю слабость «сцепления» между территориями и вместе с тем делало чрезвычайно актуальным необходимость их сопряжения из единого центра. Развитие государственности на Руси поэтому, как не раз отмечали отечественные историки, прорастало не «снизу», а «сверху». Громадное значение при этом имели геополитические обстоятельства.

Россия в течение всей своей многовековой истории жила в режиме сверхвысокого давления извне, давления, которое в Европе (за исключением, может быть, Испании) прослеживается в значительно меньшей степени и которого Америка, к примеру, практически вообще не ощущала. Занимая срединное положение между Западом и Востоком, она находилась в состоянии постоянной угрозы, что со временем выводило этот фактор на уровень не просто конкретно-исторического, но и цивилизационного порядка.

По подсчетам русского историка В.О. Ключевского, великорусская народность в период своего формирования за 234 года (1228 – 1462 гг.) вынесла 160 внешних войн. И позднее в XVI в. Московия, ни на год не прерывая борьбы против татарских орд на южных, юго-восточных и восточных границах, воюет на севере и северо-

западе против Речи Посполитой, Ливонского ордена и Швеции 43 года, в XVII в. она воюет 48 лет, в XVIII – 56 лет¹.

Следует отметить, что в отличие от войн Западной Европы, причинами которых, как правило, выступала борьба за верховенство власти, за феодальные права на отдельные земли и т.п., битвы, в которые была вынуждена вступать Русь, были битвами если не за физическое², то, во всяком случае, за историческое выживание народа. Так или иначе, в течение многих веков Россия мечом доказывала свое право на жизнь и развитие.

Уступая по своему военно-экономическому потенциалу соседям, Москва, постепенно объединявшая русские земли, искала ответ на внешние и внутренние вызовы, и она нашла его, энергично утверждая принципы централизации, концентрации власти. Была создана особая служилая система, при которой каждый слой общества (сословие) имел право на существование лишь постольку, поскольку нес определенный круг повинностей, или, по терминологии того времени, «службы» или «тягла».

Специфическими характеристиками утверждающейся российской государственности стали, прежде всего, мобилизационный тип развития, высочайшая политическая дисциплина³, необычайный уровень политической централизации.

Обратим внимание на точку отчета возвышения Москвы. На Руси – это эпоха полной феодальной раздробленности, поддерживаемой извне Золотой Ордой, которая постоянно натравливала русских князей друг на друга, стремясь не допустить усиления каждого из них. Естественно, что политика Москвы осуществлялась в прямо противоположном направлении, имея целью сосредоточение максимума возможной в конкретных условиях политической централизации. Ф. Энгельс отмечал, что в России покорение удельных князей шло рука об руку с освобождением от татарского ига. Централизация соответствовала историческим потребностям страны и неудивительно, что в целом она встречала поддержку всех социальных

¹ Ключевский В.О. Соч. в 9 т. Т. 2. М., 1988. С. 45.

² Приводим свидетельства летописца: «Множества мертвых лежаша, и град разорен, земля пуста, церкви пожжены», «люди избиша от старца до сущего младенца». Цит. по: Каргалов В.В. Монголо-татарское нашествие на Русь. М., 1966. С. 111.

³ Воспользуемся только одним примером. На Западе продолжительность военной службы вассала была определена достаточно четко. Так, в Англии XIII века ее срок составлял от 21 до 40 дней в году, более того в некоторых районах существовал обычай, по которому рыцарь брал с собою в поход свиньи окорок, с последним куском которого истекал срок и его службы. Ополчение Московской Руси служило бессрочно. Конечно, и оно находилось в зависимости от взятого провианта, запаса вооружения и т.д., но в любом случае вопрос о том, когда и сколько сидеть в седле, решался только в Кремле. Ослушники, даже на несколько дней самовольно покидавшие ряды войска, беспощадно карались.

слоев русского народа – от истерзанных междоусобными распрями и набегами иноземцев крестьян до феодального боярства, уходившего от удельных князей на службу московскому государю. Безусловно, этот процесс проходил сложно: были и бунты, и дворцовые интриги, и заговоры, но амплитуда центробежных колебаний в стране была все же неизмеримо короче, чем где бы то ни было. Высшие интересы государства заставляли русское общество соблюдать лояльность по отношению к Москве¹.

Первой внутренней политической задачей, осознаваемой московским правительством, стала поэтому ломка удельной системы. Не случайно, в исторической науке существует авторитетная точка зрения, согласно которой опричнина Ивана Грозного была нацелена не столько на подавление боярского своеволия, сколько на окончательное искоренение удельных структур. Даже новгородский погром, хотя и осуществленный в крайне жестких, варварских формах, в такой логике вполне укладывается в политику, объективно направленную против пережитков удельного времени².

Выражая исторические потребности борьбы народа за свое существование, за национальную независимость, за решение насущных задач экономического развития, эта политика не могла не сопровождаться крайне существенными издержками. «Необходимость централизации, – писал А.И. Герцен, – была очевидна, без нее не удалось бы ни свергнуть монгольское иго, ни спасти единство государства... События сложились в пользу самодержавия, Россия была спасена; она стала сильной, великой – но какой ценою? ...Москва спасла Россию, задушив все, что было свободного в русской жизни»³.

В нашу задачу не входит анализ противоречивых сторон российского исторического бытия – эта проблема сегодня остро обсуждается в специальной литературе, предстает особой темой и в современной политической полемике. Здесь важно отметить, что развитые начала местного самоуправления в качестве институций гражданского общества, не могли сложиться на Руси в зрелой форме. Разумеется, политическая централизация не означала тотального огосударствления всех форм общественной жизни. Русь сохраняла многочисленные следы прежней автономии отдельных земель,

¹ Нестеров Ф. Связь времен. М., 1987.

² Можно назвать традицию, согласно которой наместниками в Новгород назначали людей только с княжескими титулами (как бы новгородских князей), что эти наместники имели к тому же право самостоятельных сношений с некоторыми иностранными государствами. Особым было и положение новгородского архиепископа. Он, например, единственный из архиепископов и епископов носил белый, а не черный клобук. Белый же клобук был знаком митрополичьего достоинства (Кобрин В. Иван Грозный. М., 1989. С. 115).

³ Герцен А.И. Соч. Т. 3. М., 1956. С. 403-404.

имела отличия в системе местного управления и самоуправления. Выступая, по выражению С.М. Соловьева, «хирургической повязкой на больном члене», централизация вместе с тем, в ее сложившейся исторической форме, не могла не гасить вечевых традиций, препятствовала реализации возможности политического развития по пути городов-республик, наподобие Новгорода или Пскова.

В самодержавном служилом государстве, каковым утверждала себя Русь, характер местной власти определялся, прежде всего, следующими факторами: упором не на экономическую, а на военно-политическую организацию; наращиванием мощи путем собирания земель вокруг одного центра. В этих условиях московское правительство делало акцент на создание такой системы местного управления, которое в первую очередь проводило бы в жизнь решения государя.

Политика центральных властей в отношении местного самоуправления также исходила из стремления использовать его для решения задач державы, а не «земли». При этом, следуя отметить, что она носила маятниковый характер – колебалась от оказания поддержки местного самоуправления, провозглашения его фундаментом государственности, до попыток его полной ликвидации. Проблемы местного самоуправления всегда были связаны с процессами изменения отношений общества и государства, с многовековой традицией сверхцентрализации. Особенностью этой централизации было то, что общинная демократия, «земля» исторически была ориентирована на вершину государственной пирамиды, «на царя», что создавало иллюзию блокировки царей с народом против произвола бюрократии. Формирование системы отношений между центром и местами проходило в общей логике самодержавия относительно местного государственного управления и местного самоуправления.

Первоначально местная власть строилась на основе так называемых кормлений. Во главе отдельных административных единиц, на которые в то время делилось русское государство (уезды, станы, волости), стояли должностные лица, присланные из центра. Эти должностные лица (наместники), срок службы которых исчислялся в один – три года, полностью содержались за счет местного населения (получали «корм»). Кормление, таким образом, было не только видом государственной службы, но и формой вознаграждения высшего сословия. За отведенный ему срок службы наместник, назначенный на кормление, укреплял свое состояние и возвращался в столицу исполнять бездоходные поручение великого князя, ожидая новой кормовой очереди.

В середине XVI в. кормления упраздняются, и к XVII в. возникает новая система государственно-территориального управления. Из центра оно осуществляется теперь через воеводу, который назначается Разрядным приказом на один-три года и утверждается царем и Боярской думой. Подчиняется затем воевода тому приказу, в ведении которого находилась соответствующая местность (так, Разрядный приказ, отвечавший за организацию дворянского войска, ведал примерно двумя десятками городов на южной окраине государства; Посольский, в ведении которого находились вопросы внешней политики, собирал в то же время в пяти городах кабацкие сборы и таможенные доходы; на содержание стрельцов Стрелецкий приказ также собирал «стрелецкие деньги» с крестьян с определенной территории). При воеводе создавалась приказная изба как постоянно-действующий административный орган. Тем самым значительно усиливалась связь между провинциями и центром.

И хотя в XVI – XVII вв. происходят существенные изменения, свидетельствующие о попытках царского правительства оптимизировать ситуацию на местах: заметное возрастание роли провинциального дворянства¹, учреждение (в середине XVI в.) самоуправляющихся земских и губных изб², которые приняли на себя финансово-налоговую (земские) и полицейско-судебную (губные) функции, ведущей тенденцией в России оставалось неуклонное усиление роли центра³.

В принципе эти же тенденции прослеживались и в развитии общинных форм самоуправления.

Общинная демократия, существовавшая как самоуправление территориальных общин свободных крестьян, сословных объединений купцов, ремесленников и т.п. являлась организационной составляющей на всех этапах развития российской государственности. М.М. Ковалевский в работе «Родовой быт в настоящем, недавнем прошлом и отдаленном», задавшись вопросом: «Какую общественную единицу признать тем эмбрионом, из которого путем последовательного дифференцирования возникают известные нам в истории формы общегития...?»⁴, применительно к России однозначно высказывался в пользу общины. Община, будучи замкнутой самоор-

¹ Так, если решения первых соборов определялись позицией столичной аристократии, то в 30-е гг. XVII в. для столицы и провинций было установлено равное представительство.

² Компетенция этих органов закреплялась в губных грамотах, подписываемых царем, их штат состоял из «лучших людей» - сотских, пятидесятских, старост, целовальников и дьяков.

³ Так, в первой трети XVIII века институт воеводства приводит к окончательному вытеснению областных правителей, перешедших в Московское государство из удельно-вечевой Руси, тем более тех, кто избирался из служилого сословия самими общинами.

⁴ Ковалевский М. Родовой быт в настоящем, недавнем прошлом и отдаленном. СПб., 1905. С. 1.

ганизирующей социальной системой, с догосударственных времен оказалась той основой, на которой базировалась государственная политика на протяжении столетий.

В течение многих веков жизнь подавляющего большинства населения определялась крестьянской поземельной общиной, которая вобрала в себя опыт сотен поколений. Без коллективной помощи крестьянская семья не могла бы выжить в суровых условиях, особенно в ранний период существования российского государства. Традиционными формами общинного самоуправления были: мир – сельское общество, со своим органом самоуправления – сходом. Именно на сходах принимались решения по насущным проблемам крестьянского сообщества: организации землепользования, финансовым вопросам, налогам, формированию выборной администрации, вопросам опеки, разделов и т.д. Как социальная система община касалась всех вопросов внутренней жизни крестьянского сообщества – организационных, семейных, экономических, трудовых, культовых, обрядовых и одновременно выступала на условиях круговой поруки всех за каждого, имущего за неимущего в обеспечении выполнения княжеских повинностей, прежде всего налоговых и трудовых.

Крестьянское общинное самоуправление носило территориальный (поселенческий) характер, в связи с этим сходы дифференцировались также по территориальному признаку. В многонаселенных общинах созывался большой, или общий, сельский сход (как правило, два раза в год). Малые сходы представляли интересы небольшой группы дворов и созывались по мере надобности.

В простых общинах, территориально совпадавших с административной единицей – сельским сообществом – действовал обычно единый, общий для крестьян сельский сход. Помимо прямого участия общинников (в основном домохозяев, владевших земельным наделом), существовала традиция созывать на общие сходы в многодеревенских поземельных общинах выборных представителей от селений.

Правом решающего голоса обладал крестьянин-домохозяин. Зачастую большую патриархальную семью, состоящую из трех и более поколений, представлял с правом решающего голоса только один человек. Женщины правом голоса обладали не повсеместно, и они часто не допускались на сходы. Принятие решения достигалось не механическим большинством, а стремлением достичь решения единогласием.

Государство было заинтересовано иметь дело не с индивидом, а с общиной. Именно этим может быть объяснено многовековое сосуществование в русской государственности элементов общинно-

демократических и самодержавно-бюрократических. При этом, однако, самоуправленческие начала, определяемые элементами общинно-демократическими, носили явно подчиненный характер. Деятельность выборных органов в Московии контролировалась различными отраслевыми приказами и была направлена не на первоочередное обеспечение местного интереса (первостепенное решение местных дел), а на выполнение государственных функций - экономических, судебных, полицейских, военных. Сословные местные сообщества становились низовыми ячейками российской государственности. Вырастая из общинных структур и интегрируясь в государственный механизм управления, сохраняя стремление к внутренней самоорганизации, общинное самоуправление все больше использовалось центральной властью для решения задач, выходящих за рамки чисто внутренних дел. Реорганизации местного управления и самоуправления осуществлялись на основе идеи централизации государства, усиления государственной власти и, соответственно, ослабления власти местной.

XVII столетие – время не только расцвета, но и начавшегося разложения сословно-представительной монархии. Если до середины века средством развития системы централизованного государственного управления выступало привлечение к несению государственных обязанностей представителей различных сословий, за исключением крепостных крестьян, причем в виде особых органов (земские соборы, органы посадского самоуправления, государственная служба торговых людей и пр.), то уже со второй его половины начинают заметно усиливаться элементы бюрократизации, составляющие одно из главных условий для образования системы абсолютистского государства, окончательно сложившейся при Петре I.

В первой четверти XVIII в. происходит заметное упорядочение и усиление центрального управления местами с одновременным ослаблением местного самоуправления. В 1702 г. упраздняется институт губных старост и судебная власть передается земским комиссарам, избираемым местным дворянством. В 1708 г. осуществляется реформа административного деления России: страна делится на губернии (первоначально – восемь), губернии – на уезды. Во главе губернии из центра ставится губернатор, наделенный чрезвычайными полномочиями. Он получает не только все административные, полицейские, финансовые и судебные функции, но и становится командующим всех войск, расположенных на подведомственной ему территории. В уезды назначаются коменданты (или воеводы), также обладающие большой властью.

Все должностные лица на местах становятся, таким образом, чиновниками, занимающими должность без определенного срока и руководствующимися в своей деятельности общегосударственными законами, распоряжениями монарха и других должностных лиц. Возникают, вместе с тем, формы дворянской корпорации, обладающие определенным влиянием. При губернаторе учреждается избираемая местным дворянством коллегия в 8 – 12 советников, и губернатор в этой коллегии имеет лишь два голоса. На практике, однако, в самодержавно-чиновничьей России каким-либо реальным противовесом власти губернатора эти коллегии стать не могли.

Достаточно радикальная реформа местного управления и самоуправления была проведена Екатериной II в 1775 – 1780 гг.

В соответствии с этой реформой все учреждения и должностные лица на местах разделялись на три основные группы (направления) деятельности: административно-полицейскую, финансово-хозяйственную и судебную.

В административно-полицейскую группу на уровне губернии включались сам губернатор как высшее должностное лицо губернии, губернское правление как основное административное учреждение губернии, в функции которого входило доведение до населения законов империи и контроль за их исполнением, и приказ общественного призрения – учреждение, создаваемое для управления местными школами, медицинскими и благотворительными заведениями, тюрьмами и т.п. На уровне уезда власть осуществлялась местным исправником как высшим должностным лицом уезда (на территории уездного города функции земского исправника выполнял городничий). Основной полицейский орган уезда – нижний земский суд состоял из избираемого дворянством уезда земского исправника и 2 – 3-х заседателей. На этот орган возлагались не только сугубо судебные функции, но и поддержание порядка в уезде, контроль за уплатой налогов и т.д.

Финансово-хозяйственную группу на уровне губернии представляла Казенная палата – учреждение, в компетенцию которого входили сбор налогов и податей, управление государственным имуществом (земля, леса, воды, казенные предприятия), ведение учета и статистики, финансы. На уровне уезда эти функции исполняло казначейство.

В судебную группу на уровне губернии включались две палаты – уголовных и гражданских дел, состав которых определялся Сенатом. Обе палаты являлись апелляционными инстанциями для нижестоящих судов. Для непосредственного ведения дел в губернии создавались Верховный земский суд (для дворян), губернский магистрат

(для горожан и государственных крестьян), верхняя расправа (для однодворцев). На уровне уезда действовали суды 1-й инстанции – уездный суд (для дворян), городской магистрат (для горожан) и нижняя расправа (для непопомещичьих крестьян).

Расширяя сословные привилегии дворянства и поощряя рост и укрепление местных дворянских корпораций, Екатерина II одновременно усиливала воздействие со стороны центральных органов. Был, в частности, учрежден институт наместников – высших должностных лиц с чрезвычайными полномочиями и подчиненных только монарху. В то время наместники назначались, как правило, на две губернии и являлись главами местной администрации и полиции, осуществляли общий надзор за аппаратом управления, судом, чиновничьим корпусом и пр.

Со временем созданная Екатериной II система усложняется, развивается, возникает более разветвленная структура ведомственного подчинения. Кроме трех основных групп – административно-полицейской, финансовой и судебной, которые вошли в состав соответствующих министерств (внутренних дел, финансов и юстиции), появляются учреждения и органы в рамках министерств государственного имущества, народного просвещения и др.

Заметные перемены в организации управления на местах происходят в период реформ 1860 – 1870-х гг.

В соответствии с Манифестом 19 февраля 1861 г. и примыкающими к нему Положениями (крестьянская, или аграрная, реформа) создаются сословные учреждения для крестьян, вышедших из крепостной зависимости. Тем самым общинно-земская система, существовавшая ранее в основном в районах непопомещичьего землевладения, распространяется на все аграрные области. «Сельские общества» создают свои органы управления. Сельский сход (собрание всех крестьян, входящих в общину) избирает сельского старосту, сборщика податей, сотских, десятских, а также разрешает некоторые поземельные дела (например, передел земель), распределяет налоги и пр. На волостной ступени высшим органом становится волостной сход – сбор сельских и волостных ответственных лиц, а также выборных – одного от десяти дворов («десятидворники»). Волостной сход избирает на 3 года волостного старшину (ему подчиняются сельские старосты) и волостное правление, а также волостной крестьянский суд из 4 – 12 судей.

Таким образом, как и дворянство, крестьянское сословие впервые получает свои представительные учреждения, хотя и с весьма урезанными правами.

1 января 1864 г. принимается Положение о губернских и уездных земских учреждениях (земская реформа), в соответствии с которым обособленно существовавшие в России сословные представительные органы (в основном на уровне первичных территориальных единиц) сливаются в единую земскую систему.

Распорядительные земские органы – это губернские и уездные земские собрания; исполнительные – губернские и уездные земские управы. Выборы в земские органы проводились 1 раз в три года. Для выборов гласных в уездное земское собрание в каждом уезде созывались три съезда: землевладельцев (главным образом помещиков); представителей от городского населения (оба съезда регулировались имущественным цензом); представителей сельских общин (путем многоступенчатого отбора: сельский сход – волостной сход – уездный съезд). Все три съезда выбирали неравное число гласных в уездное земское собрание. Квота, устанавливаемая Министерством внутренних дел, предусматривала превышенное количество гласных от землевладельцев.

Уездные земские собрания ежегодно проводили сессию, текущей работой занимались земские управы. Один раз в три года эти собрания выбирали по несколько гласных в состав губернского земского собрания, которое в свою очередь определяло состав своего исполнительного органа – губернской земской управы.

В компетенцию земства входило устройство и содержание принадлежащих земству зданий, путей сообщения, обеспечение продовольствием, организация работы земских благотворительных заведений, попечительство церквей, способствование развитию местной торговли и промышленности, народного образования и здравоохранения, сбор налогов и т.д. Возможности земских учреждений были, вместе с тем, достаточно ограниченными. Они не обладали, в частности, принудительной властью, то есть их решения и указы для приведения их в исполнение должны были подкрепляться решениями администрации и полиции. Об участии в политической власти речь вообще не шла.

Для полноты картины следует сказать и о городской реформе 1870 г. В ее ходе были созданы городские думы (распорядительный орган), а из их состава – городские управы (исполнительный орган). Выборы проводились налогоплательщиками по трем разным избирательным съездам (крупных, средних и мелких налогоплательщиков) сроком на 4 года.

Все эти реформы, несомненно, шли в общем русле либерализации, но в условиях самодержавия не решали и не могли решить все более сложные задачи оптимизации государственного управления.

Более того, их проведение было крайне непоследовательным, сопровождалось с самого начала сильными контрреформистскими тенденциями. Так, уже в ноябре 1866 г. были существенно ограничены независимые источники бюджета земских органов, в 1874 г. – их компетенции в сфере народного образования, в 1867 г. издания земств были подчинены губернаторской цензуре и т.д.

Управление земскими учреждениями осуществлялось по линии министерства внутренних дел. Усиливался судебный и административный контроль. Постановления органов местного самоуправления могли опротестовываться и отменяться губернатором. Допускалось и прямое губернаторское управление земскими делами.

Логическим завершением такой линии стала «земская контрреформа» 1890 г. Новое Положение о губернских и уездных земских учреждениях носило явно реакционный характер и было направлено на усиление позиций аппарата государственных учреждений. Земству была дана сословная окраска, в земских собраниях усилен правительственный элемент. Главной задачей при формировании земских учреждений стало их укрепление «благородной частью» местного населения.

Эти и подобные меры свидетельствовали не просто о нарастании консервативно-охранительных настроений в правящем классе, но и отражали его имманентные качества – всегдашнюю тягу к усилению политической и административной централизации. И хотя в период думской монархии правительство попыталось осуществить очередные реформистские мероприятия (в интересующем нас аспекте можно выделить отмену порядка назначения губернатором гласных от крестьян), в обществе становилось все более ясным, что режим утратил способности к исторической динамике и страна стоит на пороге масштабных политических перемен.

Непоследовательность, негибкость и противоречивость политики высших политических кругов императорской России, их неспособность оптимизировать систему государственного устройства, уметь прислушаться к требованиям времени вели к разложению этой системы, способствовали накоплению взрывных начал в государстве и обществе. Россия вступила в полосу глубокого и затяжного социально-политического кризиса.

К 1917 г. не только не были созданы основания для демократизации власти и управления, но и не был выработан четкий курс в отношении параметров дальнейшего государственного строительства. «Слишком велик, – как отмечал М. Хильдемайер, – был разрыв между центром и периферией. Процессы, протекавшие в провинции, не находили продолжения в центре империи и, когда «крыша»

рассыпалась вслед за крушением монархии в феврале 1917 г., страну охватили хаос и гражданская война. В России не существовало федералистской традиции, которая бы обеспечивала механизм равновесия между различными регионами»¹. С этими большими вопросами Россия и вошла в новую – революционную – эпоху.

Не были эти вопросы решены и в советский период российской истории. Фактически бюрократическая сверхцентрализация принятия решений в СССР привела к тому, что коллективные права на суверенитет и самоуправление в Советском Союзе не были обеспечены, местная специфика центром зачастую игнорировалась.

Аутентичные связи и отношения так и не были сформированы, и единство государства в первую очередь определялось характером КПСС, которая со временем все больше демонстрировала свои атрибуты не политической партии в классическом понимании, но «партии-государства». Понятно поэтому, что ослабление правящей партии объективно разрушало и скрепы советской государственности. Не случайно, отмена 6 статьи Конституции, где закреплялась руководящая и направляющая роль КПСС в политической системе общества, в значительной степени стимулировала и центробежные тенденции в стране в период «перестройки».

После развала СССР Россия в течение долгого времени сохраняла инерцию распада. Начала государственности попросту оплевывались, что стало одной из важнейших причин краха радикальной либеральной парадигмы. Подъем государствообразующих ценностей явился, поэтому, не просто закономерным поворотом в политике и в общественных ожиданиях, но и был столь же плодотворным для нашей страны, как и в период ломки удельной системы или преодоления Смуты.

В современной политологии есть, однако, понятия, которые на сегодня обладают своим мощным эвристическим звучанием. Это, в частности, такие понятия, как политическое пространство и политическое время. И если категория политического пространства в контексте отечественной политической традиции свидетельствует о жизнестойкости централизующего начала, то категория политического времени – и о необходимости постоянной оптимизации всей системы отношений между центральными властями и потребностями и возможностями местных уровней власти и организации.

Обозначим еще раз свою позицию. Концепт сильного государства должен и сегодня сохранять свое безусловное значение.

¹ Хильдермайер М. Российский «долгий XIX век»; «особый путь» европейской модернизации? // *Ab Imperio*. 2002. № 1. С. 93.

В то же время сильное государство должно восприниматься в его современных выражениях. Его основания сегодня – не только в укреплении позиций Центра, государственных структур вообще, но и в одновременном эшелонировании себя в сильной социальной политике, развитии гражданского общества, нарастающей поддержке инициатив, идущих с мест. Уроки отечественной традиции свидетельствуют, в частности, о том, что нарушение баланса между Центром и регионами, игнорирование возможностей местного самоуправления неизменно и всегда оборачивается ростом дестабилизирующих, взрывных начал. Проблемы оптимизации территориальной организации, распределения властных и экономических ресурсов в обществе не могут, поэтому, не выступать одной из самых важнейших задач российской политической науки.

Е.В. Морозова (Краснодар)

ЛОКАЛЬНАЯ ИДЕНТИЧНОСТЬ КАК РЕСУРС ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ

Процесс формирования гражданского общества в России связан с выработкой и институализацией механизмов согласования личных и общественных интересов. Реализация основных положений федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» привела к изменению топологии регионального политического пространства. На локальном уровне за сравнительно короткое время сформировался слой значимых политических игроков, обладающих большим влиянием на политическую жизнь и достаточно высоким человеческим, социальным и политическим капиталом.

Реализация национальных и региональных проектов неизбежно стимулирует атмосферу конкуренции между административно-территориальными единицами (как между субъектами Федерации, так и между муниципальными образованиями), которые вынуждены бороться за получение ресурсов из бюджетов более высокого уровня. «Подобная активность предполагает позиционирование данного муниципального образования среди других, конкуренцию между ними, а это, в свою очередь, требует конструирования определенного образа данного муниципального образования, артикуляции его особенности (самости)»¹. Проведенный сравнительный анализ концепций социальной идентичности показал, что идентичность рассматрива-

¹ Панов П.В. Локальная политика в разных измерениях // Политическая наука. 2008. № 3. С. 28.

ется как развивающийся и потому нечетко определенный и внутренне противоречивый конструкт.

Структура социальной идентичности включает не только когнитивный компонент (процесс и результат самокатегоризации, понимание человеком себя в терминах соотнесения с определенной социальной группой), но и аффективные и поведенческо-регулятивные компоненты – от чувства любви к «малой родине», готовности разделять практики, принятые в сообществе, до обязательств совершать поступки, вытекающие из ценностей, разделяемых данной группой¹. Территориальная идентичность – это переживаемое и/или осознаваемое чувство территориальной принадлежности человека, определенная субъективная социально-географическая реальность. Она связана с установками воспринимать, интерпретировать и оценивать определенным образом социальные ситуации и события. Территориальная идентичность рассматривается на различных уровнях – это и государственная идентичность, региональная идентичность, республиканская, провинциальная. Локальная идентичность как один из видов территориальной – идентификация человека с местным сообществом, чувство сопричастности по отношению к событиям, происходящим на территории непосредственного проживания (города, района, поселка, микрорайона).

В условиях нестабильности общества локальная идентичность, как и национальная, может являться существенной опорой для человека в возможности иметь определенность собственного положения в системе социального пространства, являться основанием к преобразовательной активности и частично компенсировать утрату других довольно важных социальных идентичностей. В обычных условиях она проявляется в формировании определенной системы ценностей и норм поведения жителей территории. Концепции инновационного развития российских регионов и муниципальных образований в значительной мере опираются на принципы современного социально ориентированного маркетинга. Целенаправленное и грамотное проведение символической политики, направленной на формирование территориальной идентичности, инструментом реальных преобразований, повышения статуса и престижа территории, её инвестиционной привлекательности.

Основная идея нашего проекта – выявить, каким образом соотносится специфика локальной идентичности личности и ее субъектность (готовность к социально-преобразовательной активности и ее реализация) в системе местного самоуправления на уровне террито-

¹ Подольская Е.А. Ценностные ориентации и проблема активности личности. Харьков, 1991.

риальных сообществ. Предполагалось, что чем выше уровень локальной идентичности у человека, тем более заинтересованно и неотчужденно он будет участвовать в решении общих проблем жителей своего населенного пункта. Для проведения эмпирического исследования нами были сформированы группы испытуемых, проживающие в городах и сельских населенных пунктах Краснодарского и Ставропольского краев (всего 67 человек). Среди выбранных территорий были: краевые центры (Краснодар, Ставрополь); городкурорты из рекреационных зон (Пятигорск, Анапа); сельские населенные пункты (ст. Ленинградская, с. Кочубеевское). Основным методом исследования явилось фокусированное групповое интервью, применялись также метод ранжирования (модификация методики Е.Н. Даниловой), разработанный вариант проективной методики завершения предложений.

В ходе исследования была выявлена средняя значимость локальной идентичности в ряду других идентификационных групп. По всей выборке в целом локальная идентичность заняла 5,5 ранга из 9 возможных после идентификации с ближайшим окружением (родственники, друзья, соседи, коллеги по работе). Сравнение полученных в ходе исследования результатов с данными общероссийских исследований показывает, что в Южном регионе России локальная идентичность выражена значительно сильнее, чем в Центральной России и Северо-Западном регионе.

Локальная идентичность как общее чувство сопричастности может реализовываться через идентификацию с отдельными элементами: идентификация с малой родиной – местом рождения; идентификация с особенностями ландшафта и климата; идентификация со значимыми историко-культурным событиями; идентификация со значимыми людьми: известными историческими и современными личностями; идентификация с экономической специализацией территорий и уровнем социально-экономического развития; идентификация с особыми реальными или приписываемыми чертами коллективного поведения.

Были выделены позитивные каналы идентификации («Южная столица», плодородные по сравнению с другими земли, есть все, что нужно для жизни нормальному человеку, спортивные достижения соотечественников, есть курорты, позитивные изменения (построенные объекты, улучшенные дороги и др.) и негативные каналы идентификации («Да здесь самый знаменитый на весь Союз наркоманский район. Тут раньше такие плантации конопли были. Даже из Москвы богатые приезжали попробовать. И вся гордость... Виноват губернатор в плохой жизни. Нам не дают денег на субсидии.

Местные власти работают так, лишь бы их не выгнали, сохраняют свое место...»).

Анализ данных показал, что важными дифференцирующими факторами локальной идентичности являются тип населенного пункта (краевой центр, курортный город, сельский населенный пункт), уровень социальной напряженности в муниципальном образовании, а также возраст респондентов. Вместе с тем эти факторы следует соотносить с реальным уровнем социально-экономического благополучия поселений в рамках системного подхода. Так, сравнение фокус-групповых интервью в сельских населенных пунктах (ст. Ленинградская и с. Кочубеевское) показывает, что социальное благополучие становится «линзой», определяющей оптику восприятия факторов идентификации («это зависит от благополучия того места, где ты живешь. Если ты его нашел – это благополучие, тебе хорошо и детям твоим хорошо. Люди уезжают из-за того, что нет благополучия»). При более выраженной локальной идентичности сельских жителей подавляющее большинство из них желает сменить место жительства и выражает надежду, что их дети не будут жить в данном населенном пункте («а я хочу, чтобы мой ребенок, когда вырос, уехал. Не вижу никаких перспектив здесь. Уровень образованности здесь ниже, нет работы»).

Кроме того, исследование показало, что в реальности круг субъектов местного самоуправления отличается от идеальной модели, предопределенной нормативными актами. В качестве реального субъекта выступают либо местный аппарат, либо финансово-промышленные или криминальные структуры («От нас вообще ничего не зависит. Крупные предприниматели делают больше, чем местные власти», «вверху мафия, она все решает», «коррупция всех достала», «власти влияют на все эти дела, ну и себя не забывают»).

Можно выделить случаи, когда наблюдается явно выраженная актуализация локальной идентичности в негативно окрашенном противопоставлении с группой «они». К числу таких негативных оппозиционных групп можно отнести «мы – местные» – «они – приезжие», «они – мигранты», «они – богатые» и т. п. Так, в противопоставлении «мы – местные» и «они – отдыхающие» в одном из курортных городов явно присутствует недовольство респондентами положением своей группы. Причем подавляющее количество негативных противопоставлений на полюсе «мы» представлены территориальные характеристики (мы – местные жители), а на полюсе «они» обозначение группы, не характеризующейся с точки зрения территориальности. Параметром обозначения противоположной группы сравнения служат в основном социально-экономические или пози-

ционные характеристики. Были выделены также ситуации негативного противопоставления с властью, когда полярные группы формулировались как «мы – местное население» и «они – власть». В отмеченных случаях негативного противопоставления локальная идентичность была ярко выражена, но не сопровождалась проявлением субъектности, готовности к активному социальному действию. Следует отметить, что идентификация человека с проблемами и трудностями территории проживания не является синонимом негативного отношения к факту локально-территориальной принадлежности.

На основании соотнесения таких параметров локальной идентичности личности, как степень ее выраженности и общей эмоциональной окраски (позитивное – негативное), отношения с такой поведенческой характеристикой, как готовность к социально-преобразовательной активности в интересах жителей территориального поселения, нами были выделены пять типов локальной идентичности: 1) низкая локальная идентичность, нейтральное либо отрицательное отношение и низкая субъектность; 2) слабо выраженная локальная идентичность, нейтральное отношение – высокая субъектность; 3) позитивно окрашенная выраженная локальная идентичность в сочетании с низкой субъектностью; 4) позитивно окрашенная выраженная локальная идентичность в сочетании с установкой к социально-преобразовательной активности; 5) негативно окрашенная выраженная локальная идентичность в сочетании с низкой субъектностью¹.

Наше исследование дает представление о специфике локальной идентичности людей, проживающих на Юге России. Можно предположить, что в других российских регионах будет наблюдаться различие в распределении выделенных нами типов. Существенным вопросом, который остался нераскрытым в настоящей статье, является интерпретация механизмов формирования локальной идентичности. Для властных структур при вынесении ряда решений было бы уместно опираться на понимание особенностей локальной идентичности определенных социально-территориальных групп и прогнозировать возможные специфические результаты своих управленческих действий. Прогнозируемый социальный эффект может заключаться в создании обоснованных систем мероприятий по актуализации мотивационных установок населения на участие в социальной жизни муниципального образования, в оптимизации взаимной готовности к диалогу власти и населения, дальнейшей разработке механизмов продуктивной реализации потенциальной субъектности местных сообществ.

¹ Подробную характеристику выделенных типов см.: Политекс. 2008. №4.

Т.Н. Митрохина (Саратов)

ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОФИЦИАЛЬНОМ ПОЛИТИЧЕСКОМ ДИСКУРСЕ (НА ПРИМЕРЕ ПРЕЗИДЕНТСКИХ ПОСЛАНИЙ)

Политика является видом деятельности, в которой политический язык используется для информирования граждан о политических проблемах и целях, а также для мобилизации граждан на выполнение поставленных задач и решение проблем. Характер политических проблем и направленность политических преобразований в стране вообще, и, в частности, в сфере местного самоуправления хорошо прочитываются в официальном дискурсе власти. Послания президентов страны являются важнейшей составной частью политического дискурса и политических коммуникаций. Особый интерес представляет исследование текстов посланий российских президентов в динамике – от Б. Ельцина, который впервые ввел послание в коммуникативное пространство современной России, до Д. Медведева, продолжающего эту практику.

Тексты посланий времен президентства Б. Ельцина достаточно объемны и сложно структурированы. Представляют собой программу действий президента, философию и идеологию государственной политики. Имеют названия, как сами послания, так и структурные части. Характерной особенностью посланий Б. Ельцина является то, что местному самоуправлению уделено существенное внимание. Характерно и то, что о местном самоуправлении речь идет в тесной связи с государственной властью, ее укреплением, разделением полномочий между различными уровнями власти, вкупе с необходимостью совершенствования федеративных отношений. Так, например, в тексте послания 1994 г. часть, посвященная местному самоуправлению, включена в раздел «Целостность государства и региональная политика». В послании 1995 г. содержится самостоятельный параграф, посвященный проблемам местного самоуправления в главе «Федерализм и местное самоуправление», в послании 1996 г. – в разделе «Перспективы государственного строительства», 1997 г. – «Три уровня власти – три уровня ответственности», 1999 г. – «Через укрепление власти – к сильному государству».

Во всех текстах о местном уровне власти говорится достаточно эмоционально и даже пафосно. Ельцинский официальный дискурс нередко определяется как гладкий, красивый, полный сугубо либе-

ральных деклараций¹. Местное самоуправление как институт демократии наделяется множеством функций: эффективное средство активизации граждан; средство вовлечения органов местной власти в конструктивную политическую работу, которая дает реальные практические результаты; один из признаков развитого гражданского общества, позволяет придавать свободной деятельности человека созидательный смысл, связывать ее с ответственностью²; самоуправление провозглашается надежной гарантией обеспечения целостности государства – «это цементирующий раствор, скрепляющий государственную целостность России»³; оно призвано удовлетворить самые насущные, повседневные, жизненно необходимые потребности людей; это жизнеспособный уровень власти и наиболее перспективная форма самоорганизации людей; это институт, необходимый для укрепления демократической государственности России; механизм самоорганизации народовластия⁴; местные органы власти важны как каналы управления страной⁵; местное самоуправление должно осуществлять контроль за использованием муниципальной и государственной собственности по поручению органов государственной власти, создавать благоприятный климат для развития малого и среднего предпринимательства; судьба российской демократии определяется не столько преобразованиями внутри системы власти, сколько появлением в России влиятельных институтов гражданского общества⁶.

В посланиях ельцинского периода хорошо прочитывается стремление способствовать становлению и формированию института местной власти в России. В отношениях государства и местного самоуправления Б. Ельцин теоретически отдавал предпочтение именно органам местного самоуправления.

Эмоциональный настрой в отношении местного самоуправления меняется лишь в послании 1999 г. – текст переполнен тревогой за будущее российской демократии, которая приходит на смену романтическим настроениям начала девяностых. Экономический кри-

¹ См.: Колесников А. Спичрайтеры: Хроника профессии сочинявшей и изменявшей мир. М., 2007. С. 270.

² Послание Президента РФ Б. Ельцина ФС РФ: «Об укреплении российского государства: основные направления внешней и внутренней политики». 24 фев. 1994 г. // Ежегодные послания Президента РФ Федеральному собранию 1994-2005 гг. Новосибирск, 2006. С. 21.

³ Послание Президента РФ Б. Ельцина ФС РФ: «О действенности государственной власти в России». 16 фев. 1995 г. // Там же. С. 69.

⁴ См.: Послание Президента РФ Б. Ельцина ФС РФ: «Россия, за которую мы в ответе». 23 февраля 1996 г. // Там же. С. 139.

⁵ Послание Президента РФ Б. Ельцина ФС РФ: «Порядок во власти – порядок в стране». 6 марта 1997 г. // Там же. С. 186.

⁶ Послание Президента РФ Б. Ельцина ФС РФ «Общими силами – к подъему России». 17 февраля 1998 г. // Там же. С. 230.

зис и понимание, что демократическое реформирование вышло из-под контроля, еще больше усилили внимание Б. Ельцина к институту местного самоуправления – несмотря на ситуацию в стране, оно остается в числе наиболее актуальных для Б. Ельцина вопросов¹.

В. Путин продолжил практику президентских посланий, в текстах которых хорошо прочитывается смена стиля управления и политического курса. Послания В. Путина 2000–2002 гг. выдержаны в духе предшественника. Далее послания становятся менее объемными и менее структурированными. Для сравнения – послание Б. Ельцина 1999 г. состояло из 20 919 слов. Послание 2000 г. В. Путина содержало всего 5 215 слов; 2001 – 6 318; 2002 – 5 752; 2003 – 5 995; 2004 – 5 217; 2005 – 5 212; 2006 – 6 477; 2007 – 8 076 слов². Но меняется не только объем, послания становятся совершенно иными содержательно. Президент краток и лаконичен. Поверхностно он касается проблем местного самоуправления в контексте наведения порядка в стране, в контексте укрепления государственной власти³. О необходимости наведения порядка в муниципальном законодательстве говорится в общем контексте необходимости наведения порядка в законодательстве⁴. Тексты посланий первых лет позволяют заключить, что президент явно не расположен в отношении местного самоуправления. Президент говорит о том, что «повсеместно разворачивается борьба мэров и глав муниципальных образований с руководителями регионов. Лишь в редких случаях можно рассматривать эту борьбу как отстаивание интересов местного самоуправления как института власти. Повышение ответственности руководителей субъектов Федерации и законодательных собраний должно сопровождаться ростом ответственности глав муниципальных образований»⁵. Его предпочтения на стороне регионального уровне власти, а не местного самоуправления.

Однако далее приоритеты несколько меняются. От послания к посланию просматривается некоторое усиление внимания к местному уровню власти, оценки института местной власти становятся чуть более позитивными, функциональность более существенной. Однако президент по-прежнему лаконичен и делает упор на наве-

¹ Послание Президента РФ Б. Ельцина ФС РФ: «Россия на рубеже эпох». 10 мар. 1999 г. // Там же. С. 277.

² См.: Коммерсантъ Власть. 2008. № 44. С. 16.

³ Послание Президента РФ В. Путина ФС РФ: «Какую Россию мы строим». 8 июля 2000 г. // Там же. С. 317–318.

⁴ Послание Президента РФ В. Путина ФС РФ: «Не будет ни революций, ни контрреволюций». 3 апр. 2001 г. // Там же. С. 323.

⁵ Послание Президента РФ В. Путина ФС РФ: «Какую Россию мы строим». 8 июля 2000 г. // Там же. С. 317–318.

дении порядка в стране. Он говорит о том, что «ключевой задачей остается работа по разграничению сфер ведения между федеральным, региональным и местным уровнями власти. Без дееспособного местного самоуправления эффективное устройство власти в целом невозможно. Именно здесь, на местном уровне есть огромный ресурс общественного контроля за властью. И на этом уровне мы обязаны навести порядок. Тот порядок, о дефиците которого говорят и пишут граждане страны»¹.

В Послании 2003 г. проблемы местного самоуправления практически не затрагиваются, однако на пресс-конференции 20 июня 2003 года В. Путин наделил местное самоуправление важными функциями – «что касается муниципалитетов, на мой взгляд, это очень важный вопрос, один из принципиальных вопросов развития российской государственности. Без сильных муниципалитетов не может быть сильного государства в России»².

В послании 2004 и 2005 гг. местному самоуправлению уделено место в контексте развития гражданского общества – «без зрелого гражданского общества невозможно эффективное решение насущных проблем людей»³. Напрямую президент не говорит о местном уровне власти. По сравнению с текстами предыдущих посланий заметно больше вел речь о развитии демократии, необходимости формирования гражданского общества, правового государства, о необходимости стимулирования собственной активности граждан. Количественный анализ текстов посланий показывает, что в 2000 и 2004 гг. проблемы гражданского общества занимали 11 % от длины текста послания в словах; в 2001, 2002, 2003, 2006 гг. эта проблема не озвучивается вовсе; а в 2005 г. – 24 % от длины текста послания⁴. Опосредованно, Президент наделил местное самоуправление важнейшей функцией. Он сказал, что «место России в современном мире будет определяться тем, насколько сильными и успешными будем мы сами, что в свою очередь зависит от трех аспектов: мер по развитию государства; мер по укреплению закона и развитию политической системы; мер по развитию личности и гражданского общества»⁵.

¹ Послание Президента РФ В. Путина ФС РФ: «России нужно быть сильной и конкурентоспособной». 18 апр. 2002 г. // Там же. С. 348.

² См.: Пресс-конференция Президента РФ Путина В.В. 20 июня 2003 г. // Там же.

³ Путин В.В. Послание ФС РФ. 26 мая 2004 г. // Избранные речи и выступления. М., 2008. С. 236.

⁴ См.: Коммерсантъ Власть. 2006. № 19. С. 22.

⁵ Путин В.В. Послание ФС РФ. 25 апреля 2005 г. // Избранные речи и выступления. М., 2008. С. 274.

В послании 2006 г. местное самоуправление находится на одном из центральных мест – в 2006 г. закон о местном самоуправлении должен был вступить в действие. Чуть позже в послании 2007 г. президент заявил, что «один из главных критериев политической культуры и развития общества – это увеличение объема полномочий региональных и местных властей»¹.

Однако в целом внимание В. Путина в посланиях к местному самоуправлению невелико. В период путинских реформ местное самоуправление, по сути, было интегрировано в государственную вертикаль, в отличие от ельцинского периода муниципальной автономизации. «Местное самоуправление, занимавшее довольно значимое место в политических процессах 1990-х гг., в 2000-е гг. оказалось на задворках большой политики»², что, на наш взгляд, хорошо прочитывается в официальном дискурсе власти.

Е.И. Степанов (Москва)

РОЛЬ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЭЛИТ В УПРАВЛЕНИИ РЕФОРМОЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Имеющиеся данные конфликтологической экспертизы и становящегося в настоящее время «на ноги» во многих регионах конфликтологического мониторинга указывают на *возникновение и обострение напряжения между государством и большинством граждан в современной России*. Из полученных данных видно также, что созданию этой опасной ситуации потворствовали элиты всех уровней и направлений, которые оказались озабоченными в основном обеспечением своей собственной выгоды. *Политические элиты*, – как центральные, так и региональные, – больше всего озабочены обеспечением и укреплением контроля за властными рычагами, усилением превосходства своего контроля над всеми другими контрольными механизмами и факторами влияния на общественные процессы, что позволяет бесконтрольно и безоглядно распоряжаться общественными богатством и достижениями. *Бизнес-элиты* всех уровней – больше всего заинтересованы в обеспечении, расширении и усилении эксплуатации собственности, сосредоточении в своих руках и для использования в своих собственных интересах всех сырьевых, трудовых и технических ресурсов общества, его террито-

¹ Путин В.В. Послание ФС РФ. 26 апреля 2007 г. // Там же. С. 410.

² Гельман В., Рыженков С., Белокурова Е. и др. Реформа местной власти в городах России 1991–2006. СПб., 2008. С. 89.

рий и населения. Наконец, *интеллектуальные элиты* – активно стремятся обеспечить бесконтрольное манипулирование общественным сознанием через средства массовой информации в интересах «укрепления терпимости» (отождествляемой с терпеливостью) всего «рядового» населения, его отказа от борьбы за прежние идейные и культурные ценности¹.

Не случайно поэтому многочисленные и разнообразные исследования, отслеживающие процесс десоциализации российской власти в центре и на местах, демонстрируют не исчезающее, а наоборот, – все более отчетливо проступающее и нарастающее негативное отношение всех слоев российского населения как к государству, так и к бизнесу и СМИ, которые сегодня не в состоянии обеспечить гарантированное существование, благополучие и удовлетворенность жизнью, ее нынешними условиями не только социально ущемленных слоев населения (молодежи, инвалидов, пенсионеров и т.д.), но и достаточно обеспеченных групп².

Поскольку из сказанного само собой понятно, что возникновению и усилению всех своих болезненных состояний российское общество вообще и его регионы, в частности, обязаны «в первую голову» поведению элит всех уровней и направлений, своими «руководящими» действиями не только не обеспечивших движение к социально благополучному государству и соответствующей социальной политике, но и прямо, намеренно препятствующих тому и другому, то единственно действенным лекарством от них может служить, как все настойчивее подчеркивают многие российские обществоведы, *только обращение всей совокупности российских элит – центральных и региональных – к действительно сильной и эффективной социальной политике*, способной обеспечить экономическую и политическую стабилизацию положения российского населения как в целом по стране, так и по отдельным ее регионам, привлечь инвестиции для перевооружения и устойчивого развития их экономики и создать на основе всего этого достаточно мощный потенциал для повсеместного повышения – достаточно быстрого и эффективного –

¹ См.: Самарин А.Н. Становление элит в современной России: проблемы и перспективы // Современная конфликтология в контексте культуры мира. М., 2001.

² См., напр.: Социальные конфликты: экспертиза, прогнозирование, технологии разрешения. Вып. 18: Этническая и региональная конфликтология. М.; Ставрополь, 2002; Диагностика социальной напряженности в обществе: региональный аспект. Ставрополь, 2002; Устойчивое развитие Юга России. Ростов н/Д, 2003; Конфликтология – теория и практика. 2003. № 1, 2004. № 1; Социальные конфликты: экспертиза, прогнозирование, технологии разрешения. Вып. 19. Региональная конфликтология: конфликтогенные факторы и их взаимодействие. М., 2004; Социальные конфликты: экспертиза, прогнозирование, технологии разрешения. Вып. 20: Региональные конфликты: моделирование, мониторинг, менеджмент. М., 2003.

народного благосостояния¹. Элиты прежде всего должны отчетливо понять и внутренне принять ту достаточно простую и вряд ли опровергаемую истину, что проведение социальной политики не является благотворительной деятельностью государства и соответствующих органов и институтов власти, деятельностью которых они руководят. Это – насущная необходимость как для общества, так и для самого государства. *Социальная политика – один из основных способов производства и воспроизводства стабильного и гармоничного бытия общества и составляющих его членов.* Последовательное и организованное проведение социальной политики с соответствующей данному уровню развития общества материальной базой должно являться неременной составляющей государственного управления.

Поэтому единственный способ предотвратить грозящую и обществу, и государству катастрофу полного развала всех условий и средств жизнедеятельности российского социума как единого организма – *преодоление возникшей конфронтации во взаимодействии государства и гражданского общества, формирование их консолидации, партнерских отношений и тем самым – обеспечение подлинной демократизации жизни и деятельности россиян.*

Представляется само собой ясным, что существенной частью процесса разработки и реализации такой направленности социальной политики должна выступить координация деятельности общественных институтов и социальных групп населения по поводу активизации самозащитных действий людей. Ибо именно данный процесс является инструментом общественного согласия, интеллектуальной основой гражданской консолидации, способом понижения избыточного социально-политического напряжения².

Думается, что такой подход и, разумеется, его реализацию следует оценить как *один из первых конструктивных и перспективных шагов в направлении обеспечения консолидации государства и гражданского общества, формирования их действительно партнерских отношений, а, следовательно, – подлинной демократизации жизни и деятельности россиян.*

Представляется также, что *всемерная помощь и разностороннее участие в этом процессе, призванном создать и закрепить условия, необходимые для устойчивого развития как отдельных российских регионов, так и всего российского общества в целом, – одна из наиболее важных, актуальных и перспективных задач наших отечественных конфликтологов и развиваемого их исследователь-*

¹ См.: Устойчивое развитие Юга России. Ростов н/Д, 2003.

² См.: Проблемы соответствия партийной системы интересам гражданского общества современной России / Тез. док-ов и сообщ. Вып. 1. Ростов н/Д, 2004.

*скими и практическими усилиями научного направления – современной конфликтологии*¹.

Чтобы выполнить эту задачу, конфликтологи должны прежде всего четко представлять как суть местного самоуправления, так и те организационные формы и разного рода социальные и материальные ресурсы, которые государству и гражданскому обществу необходимо совместно использовать, чтобы обеспечить его эффективное функционирование и развитие.

По своей сути, *местное самоуправление представляет собой широкое, заинтересованное, активное и инициативное участие самих граждан в решении проблем, их непосредственно касающихся*. Отсюда ясно, что оно представляет собой институт гражданского общества как такой совокупности социальных отношений и структур, которые функционируют хотя и под контролем государственной власти, однако, вместе с тем, относительно независимо, автономно от нее, выстраивая свои с ней отношения «снизу вверх», «от периферии к центру», на основе развития прямой, непосредственной демократии, расширения гласности, повышения действенности общественного мнения и т.д. Это предполагает активность всех рядовых членов организационной системы местного самоуправления при решении общих для них вопросов, развитие различных форм их собственной инициативы, в том числе – в выработке и принятии управленческих решений.

Осуществляться местное самоуправление может как через сложившиеся управленческие структуры, так и через вновь возникшие, созданные по инициативе самих граждан; как с использованием местных государственных органов власти, так и с участием самодельных общественных организаций. При этом, *чтобы самоуправление было как действительным, так и эффективным, эти структуры, органы и организации, как показывает историческая практика и самой России, и развитых демократических стран Запада, должны действовать не вместо одна другой, а вместе одна с другой, координируя и согласуя свои решения и действия и обеспечивая тем самым свое социальное партнерство*. Иначе существует реальная угроза того, что самоуправление либо вообще не состоится, либо бюрократизируется, став иллюзорным, существующим только формально, «на словах», а в действительности превратившись в «приводной ремень» государственной власти – центральной и региональной.

¹ Конфликты и сотрудничество на Северном Кавказе: управление, экономика, общество / Сб. докл. на науч.-практ. конф. 29-30 сентября 2006 г. Ростов н/Д, 2006.

В этой связи все более обостряется и становится настоятельно необходимым научно обоснованное, с конфликтологической точки зрения, решение проблемы моделирования и реализации *политики адекватного воздействия на возникающие в регионах социальные напряжения и конфликтные ситуации*. Это становится возможным на основе соответствующей оценки действий их основных инициаторов и активных участников – *субъектов политического процесса*, соответствующей корректировки их политических, экономических, культурных предпочтений, мотивирующих эти действия, а также – на основе выявления факторов, содействующих их заинтересованности в урегулировании и согласованном разрешении, а не интенсификации и эскалации напряжений и конфликтов. *Среди такого рода субъектов ведущую роль на местах играют, разумеется, региональные элиты и их представители*, поскольку само их руководящее положение в основных региональных структурах, – по общепринятому в настоящее время определению, как раз и позволяющее зафиксировать их принадлежность к элитной группе, – побуждает их в первую очередь к тому, чтобы контролировать и в нужном, с их точки зрения, направлении изменять ситуацию как в этих структурах, так и в регионе в целом.

Для актуального и действенного конфликтологического анализа сложившейся ныне в стране ситуации, как представляется, *необходимо сосредоточить внимание на проблемах моделирования и реализации не региональной политики в целом, а прежде и больше всего – на положении со всем этим в отношении социальной политики в регионах*, поскольку именно с ней связаны основные и наиболее острые деструктивные и дисфункциональные социальные напряжения и конфликтные ситуации во взаимодействии региональных элит как с населением регионов, так и между собой и с общероссийскими элитами.

Анализ имеющихся данных эмпирических исследований с очевидностью показывает, что региональные элиты *могут получить поддержку местного населения, только демонстрируя действительную помощь и реальное участие в удовлетворении его насущных потребностей и интересов, в проведении соответствующей этому региональной социальной политики*.

В этой связи им предстоит, видимо, внимательно учесть опыт построения социальной политики в развитых западных демократиях, в которых, по существующим оценкам, власть народа реализуется в механизме представительства, которое, по определению, предполагает известное соглашение между властью и обществом по поводу того, кто будет выражать в определенных институтах социаль-

ные интересы определенных социальных групп. Разумеется, основной проблемой здесь является степень реализации властью своих сущностных социальных целей – регулирования социальных отношений, артикуляции и агрегации интересов.

Как показывает практика современных развитых стран – в том числе и Германии, эта проблема не сразу решалась демократическими обществами, проходившими долгий путь от формальной к реальной демократии, от исключительно политических до социально-экономических и культурных прав и их экономического обеспечения. *Лишь поддержка ее эффективного решения со стороны региональных и национальных элит всех уровней и видов показало, что эти общества обладают реальными возможностями обеспечить и удовлетворять насущные потребности основной массы населения, притом – при активном участии самого населения, интенсивно и охотно объединяющегося в разного рода корпорации, общественные и профессиональные организации как структуры гражданского общества, обеспечивающие самостоятельное участие различных его групп и органов в реализации разнообразных социальных проектов и программ.*

Г.П. Зинченко, Я.Г. Зинченко
(Ростов-на-Дону)

ИНСТИТУТЫ ПУБЛИЧНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В нашей стране фактически заново отстраиваются институты публичного администрирования муниципальных образований. Они функционируют в рамках местного самоуправления, под которым подразумевается и непосредственное участие населения в решении вопросов «местного значения», и деятельность выбранных населением органов, направленная на выявление социальных проблем людей, проживающих на территории муниципального образования и выработку способов их решения. Непосредственно граждане включены в такую деятельность через участие в референдумах, сходах и т. п.

В системе публичного администрирования выделяется институт муниципального управления. Его функционирование ограничено рамками муниципального образования: городского, сельского поселения, муниципального района, городского округа. Территориальный характер организации местного самоуправления определяет особенности публичных связей, регулируемых институтом муниципального управления.

В частности, для административной деятельности открываются возможности учета групп интересов, составляющих местное сообщество: профессиональных, политических, религиозных и др. Население муниципального образования можно сгруппировать по демографическим характеристикам: полу, возрасту, семейному положению, уровню образования, уровню дохода и т. д.

Наконец, местное сообщество можно представить не только социальными группами, но и совокупностью таких объединений, как товарищества собственников жилья, гаражные кооперативы, благотворительные организации – фонды, попечительские советы, волонтеры и т. п. Безусловно, институт муниципального управления призван способствовать взаимодействию этих гражданских объединений, вовлечению их потенциала в решение вопросов местного значения.

Являясь, с одной стороны институтом гражданского общества, а с другой – институтом публичного администрирования, данный институт представляет собой социально организованный механизм претворения полномочий местного самоуправления в процессе осуществления муниципального управления. Такая институциональная двойственность позволяет обеспечивать потребности местного общества в эффективном управлении общими делами и служить каналом «обратной связи» между социальными структурами и властной вертикалью.

Институт муниципального управления содержит два аспекта: внешний и внутренний. Он обеспечивает связи и взаимодействия органов местного самоуправления с учреждениями призванными осуществлять эти решения (структуры здравоохранения, образования, досуга, транспорта, ЖКХ и др.). Внутренний аспект этих взаимоотношений заключается в определении важнейших вопросов местного значения, законодательных актов, регулирующих деятельность структурных подразделений администрации, а также муниципальных учреждений, организаций и предприятий, отвечающих за организацию определенной области жизнедеятельности муниципального образования. Так, для управления финансовыми ресурсами разрабатывается Положение о бюджете муниципального образования. В отношении учреждений здравоохранения осуществляется контроль качества медицинских услуг, целевого использования средств и т. д.

Вопросы местного значения должны решаться не только в интересах населения, но и с его участием. Это сложная задача. Однако ее выполнение позволит реализовать данное преимущество. В этих целях институт муниципального управления призван создать дос-

тупные для всех «правила игры». Речь идет об участии людей не только в выборах местной власти, но и в управлении своими школами, медицинскими, культурно-бытовыми и другими учреждениями. Это способствует формированию у человека «чувства хозяина», повышает его ответственность за состояние территориального сообщества.

Требуется сформировать культуру местного сообщества, совокупность определенных норм и ценностей (например, сопричастность к «малой Родине»). Ценности культуры следует учитывать при определении миссии, целей, и задач местного самоуправления. Если по каким-либо причинам люди от них отклоняются, надо использовать соответствующие санкции. Словом, институт муниципального управления оказывает воздействие на внешнюю среду, т.е. местное сообщество.

Деятельность отдельных муниципальных организаций регулируется институтом менеджмента. В этих организациях создаются локальные нормы, вырабатываются и закрепляются традиции, входящие в институциональную структуру. Они становятся частью организационной культуры. К ним относят порядок и регламент деятельности, правила поведения сотрудников, принципы отношения к клиентам, систему поощрений и наказаний.

Менеджмент – социокультурный феномен США, он объясняет поведение людей в организации с американской точки зрения, американского опыта управления, американской культуры. Следует подчеркнуть, что менеджмент не выходит за рамки конкретной организации и не оказывает какого-либо управляющего воздействия на внешнюю среду. Это внутренняя деятельность руководителя (дирижер управляет только оркестром, но не публикой, которая слушает музыку).

Менеджмент – разновидность бизнес-управления. В нашей стране он с трудом приживается даже в коммерческих организациях. И все же, как показывает зарубежный опыт, современные административные учреждения трансформируются под воздействием менеджмента. Можно, например, отметить усиление ориентации этих учреждений на потребителя, оказания ему публичных услуг.

К сожалению, многие руководители муниципальных организаций в нашей стране пока еще не стали менеджерами. Они игнорируют современные правила достижения успеха, не учитывают социокультурные особенности производства публичных услуг, а именно: 1) интересы муниципальных служащих, обеспечивающих услуги, и 2) потребности граждан нуждающихся в этих услугах.

Специфика менеджмента в муниципальных учреждениях и предприятиях состоит в осуществлении воздействия на административный процесс (ту часть организации, где производятся публичные услуги). Для реализации этого инновационного по сути управления требуется сетевая организация, ориентированная на потребителя, разработку полезных для него услуг.

Сетевую форму организации отличают такие особенности, как деятельность служащих за пределами муниципальных учреждений и предприятий, горизонтальная кооперация совместной работы. Это добровольная форма кооперации независимых партнеров, обладающих ключевыми компетенциями для удовлетворения запросов потребителей. Подобная кооперация требует информационного взаимодействия партнеров.

Таким образом, институт менеджмента определяет правила, поддерживающие гибкую сетевую структуру организации, в которой доминируют горизонтальные связи; используются информационные средства интеграции; автономность профессиональной деятельности муниципальных служащих.

В системе публичного администрирования важную роль играет институт муниципальной службы. Все работники местных властных структур занимают определенную должность. Однако не все они являются муниципальными служащими – депутаты, члены выборных органов местного самоуправления, а также лица, исполняющие обязанности по техническому обеспечению деятельности органов местной власти.

Законодательно определен правовой статус муниципальных служащих, установлены их права и обязанности, ограничения и запреты, порядок поступления на службу, ее прохождение и прекращение. Муниципальная служба определяется как профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора.

К числу основных принципов муниципальной службы относятся:

- 1) приоритет прав и свобод человека;
- 2) равный доступ граждан к муниципальной службе;
- 3) профессионализм и компетентность должностных лиц;
- 4) стабильность муниципальной службы;
- 5) доступность информации о деятельности муниципальных служащих;
- 6) взаимодействие с общественными объединениями и гражданами;
- 7) единство основных требований к муниципальной службе;

8) правовая и социальная защищенность муниципальных служащих;

9) ответственность муниципальных служащих за исполнение своих должностных обязанностей;

10) внепартийность муниципальной службы.

Указанные выше принципы отражают существенные, объективные стороны, сложившейся практики функционирования института муниципальной службы. К сожалению, в действительности они соблюдаются далеко не полностью, например, принципы приоритета прав и свобод человека, равного доступа граждан к муниципальной службе, доступности информации о ее деятельности. Для реализации указанных принципов органам местной власти порой не хватает настойчивости, финансовых, материальных и других ресурсов. Тем не менее, они представляются необходимыми и достаточными для организации и эффективного функционирования института муниципальной службы.

В связи с особыми условиями деятельности (прием граждан в нерабочее время, частые выезды на места, установленные запреты, например, заниматься предпринимательской деятельностью) муниципальным служащим предоставляются определенные трудовые и социальные гарантии. К ним, в частности, относятся: медицинское обслуживание (в том числе после выхода на пенсию); пенсионное обеспечение за выслугу лет и пенсионное обеспечение членов семьи в случае смерти муниципального служащего, наступившей в связи с исполнением служебных обязанностей; обязательное государственное страхование на случай причинения вреда здоровью и имуществу в связи с исполнением муниципальным служащим должностных обязанностей; обязательное государственное социальное страхование на случай заболевания или потери трудоспособности в период прохождения муниципальной службы или после ее прекращения, если эти вредные последствия наступили в связи с исполнением должностных обязанностей; дополнительные выплаты за квалификационные разряды и др.

Для муниципального служащего предусмотрено множество ограничений. Он не может заниматься другой оплачиваемой работой, кроме научной, преподавательской или иной творческой деятельностью; получать гонорары за публикации и выступления; получать от физических и юридических лиц вознаграждения (подарки, услуги, оплату развлечений питания, отдыха транспортных расходов и др.), связанные с выполнением своих служебных обязанностей; выезжать в командировки за счет средств физических или юридических лиц и т. д.

Одно из приоритетных направлений формирования кадрового состава муниципальной службы – подготовка специалистов с целью развития ключевых компетенций, профессиональная переподготовка, повышение квалификации и стажировка. Многогранная профессиональная деятельность муниципальных служащих настоятельно ставит вопрос о подготовке управленческих кадров разного уровня квалификации. В нашей стране пока осуществляется обучение менеджеров для бизнес-структур, а также государственных и муниципальных организаций. Но наряду с этим, требуются кадры и для более широкой публичной сферы, охватывающей интересы гражданского общества и государства, власти и бизнеса. Их выучку можно осуществлять в рамках программы «Мастер (магистр) публичного администрирования».

В.А. Сологуб (Ростов-на-Дону)

РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК АЛЬТЕРНАТИВА ГИПЕРКОНЦЕНТРАЦИИ ВЛАСТИ В РОССИИ

Проблема, о которой еще в начале века говорил видный русский историк В.О.Ключевский – централизации и местного управления - стоит в любом государстве, но в России она имеет тенденцию постоянно возвращаться в состояние неразрешенности в весьма неблагоприятных для местного самоуправления условиях. Хотя, теоретически, именно развитие привычки к участию в делах местного управления могло бы переломить эту тенденцию, вывести ситуацию из замкнутого круга гиперконцентрации власти, сменяющихся ее ослаблением и потрясениями в стране.

В той или иной мере местное самоуправление (далее МСУ) существовало в России на протяжении всей ее истории независимо от сменявших друг друга форм государственного устройства (от вечевой системы Древней Руси до Советов). По меткому выражению историка А.А. Кизеветера: «Русская провинция пережила в свое время и моменты стихийного административного безначалия, и моменты усиления бюрократической опеки, и моменты призыва земских сил к закономерному участию в делах местного управления». Характер связей в системе государственного управления России на протяжении веков определялся самодержавной природой верховной власти. В правовом мировоззрении россиян каждый орган, каждое должно-

стное лицо рассматривались как представители монарха (царя, императора, генсека), несущие ответственность лишь перед ним, а границы осуществления властных полномочий определялись не правом и законом, а высшей волей первого лица. Этим объяснялась и практическая невозможность провести в системе государственного управления четкое разделение властей ни по вертикали, ни по горизонтали. Перефразируя знаменитые ленинские слова, можно сказать, что МСУ являлось «пятым колесом в телеге» российской государственной машины. Данное обстоятельство обусловлено сложным комплексом причин внешнего и внутреннего характера.

Замечено, что в период политических и экономических кризисов эффективность муниципального хозяйства не только сохраняется, но и способствует выходу из кризиса. Своими корнями местное самоуправление уходит еще в первобытно-общинный строй, когда объединение людей и осуществление определенной совместной деятельности было основой выживания. В процессе исторического развития совместная деятельность и обеспечение интересов каждого индивидуума и различных групповых интересов породила множество видов организации этой деятельности, которые в конечном итоге приобрели вполне конкретные формы государственных институтов. Самоорганизация развивалась и усиливалась по мере усложнения характера и объема взаимоотношений между людьми. Появилась необходимость регулирования, как совместной хозяйственной деятельности, так и различных сторон жизни людей, что привело к формированию властных структур и государства как способа регулирования и организации отношений между людьми, частными и групповыми интересами.

Организация местного самоуправления входит в круг фундаментальных проблем функционирования демократического общества и государства. Процессы реформирования всех сторон общественной жизни в современной России проходят в условиях кардинальных изменений гражданского сознания, когда демократические формы организации жизни общества сталкиваются с консервативными устремлениями к упрощенному пониманию отношения человека и общества, гражданина и государства. Анализ природы местной власти позволяет сделать вывод о том, что в ней одновременно сочетаются два начала: общественное и государственное. Правильное осознание особенностей местной власти и механизма ее взаимодействия с государственной властью позволяет органам местного самоуправления эффективно осуществлять свою деятельность.

В местном самоуправлении очевидна возможность для расширения политической власти, для культурного развития и личностного самосовершенствования.

Причиной невозможности муниципального развития видится в том, что социальное управление, интегрированное исключительно по вертикали власти, основывается на фундаменте социальных горизонтальных связей, кооперации управленческих решений и действий. Суть социальной модернизации заключается в том, чтобы охватить все стороны общественной жизни (в социальной области, в экономике, в политической области и духовной). Ход развития модернизации затрудняется определенными факторами, которые характерны для России:

- чрезвычайная длительность, растянутость во времени;
- разновекторность процессов модернизации государства и общества в целом (широкие общественные преобразования подменяются модернизацией самого государства, либо тех сфер, к которым оно имеет непосредственное отношение);
- исключительная роль государства в определении задач и осуществлении процессов модернизации;
- наличие глубоких культурных и идейно-политических расколов в отношении модернизации.

В условиях современного российского общества был продемонстрирован неэффективный «материальный» подход к модернизации. Рыночные структуры и рыночная модель социальной жизни не в состоянии обеспечить приоритет стратегических социальных целей. Социальная самоорганизация населения и совокупность атомизированных индивидов рынка различаются в весьма высокой степени.

Создание эффективной системы местного самоуправления – показатель успешного старта социальной модернизации, когда на уровне «низового» управления человек выступает в роли и гражданина, и члена общества.

С этим легко согласиться, т. к. местный муниципалитет это микромодель государства, но более приближена к народу. Органы местного самоуправления – это органы местных самоуправляющихся территориальных сообществ, которыми они в идеале формируются и перед которыми они несут ответственность за надлежащее осуществление своих полномочий.

Органам местного самоуправления принадлежит особое место в демократической системе управления обществом и государством. Это место определяется, прежде всего, тем, что наличие органов самоуправления обеспечивает такую децентрализацию системы

управления, которая делает эту систему управления наиболее пригодной к обеспечению интересов населения на местах с учетом исторических и иных местных традиций.

Но, фактически, получается так, что населению периодически предлагают формальную роль выбора из числа кандидатов тех, кто по своему социальному статусу равен действующему правящему кругу, но совершенно далек от населения в социальном, правовом и прочих отношениях.

Рассматривая эти процессы более подробно, можно увидеть, что любая реформа всех институтов власти автоматически ведет к закреплению социального неравенства и господству экономической элиты. Это способствует развитию коррупции, которая и так является неотъемлемой частью современного российского государственного аппарата, и сращиванию политической и экономической деятельности ради достижения групповых и личностных интересов.

Сильное экономическое расслоение общества породило его абсолютную зависимость от критерия материальности и резко ограничило возможность для соучастия в местном самоуправлении значительного социального слоя людей. Социальные гарантии характеризуют минимум социальной жизни, от которого индивид переходит к поиску адекватной цели жизнедеятельности. Зависимость от материального критерия резко ограничила возможности для соучастия в местном самоуправлении значительного социального слоя людей, вынужденных довольствоваться ролью социальных клиентов. Следовательно, для осуществления процесса развития необходима социальная инфраструктура, в противном случае происходит возврат к прежним механизмам.

Неупорядоченность местного самоуправления позволяет сохранить общую модернизационную тенденцию: стремление к наведению порядка уменьшает усилия государственной власти, происходит разбрасывание целей, бесконечное выяснение отношений федерального центра с субъектами федерации. Ясно, что потенциал населения во всеобщее благо используется недостаточно. Процедура делегирования прав государственному управлению повышает эффективность решения задач. Местному самоуправлению удобнее проводить социальное экспериментирование, практиковать новые формы социального и политического взаимодействия. Гораздо сложнее принять «издержки» социальных новаций на уровне государственного управления.

Нынешняя попытка формирования нового социального института – местного самоуправления – является третьей (XVII в. положил начало бюрократизации местного самоуправления. Существовали

две формы местного самоуправления: губернские и земские учреждения и воеводская система управления. Городские реформы Петра I несли в себе элементы зарождения земской модели местного самоуправления, однако, при сохранении сильного государственного вмешательства Екатерина II провозгласила принцип сословности и самостоятельности в местном самоуправлении, издала несколько актов, которые и определили систему местного самоуправления вплоть до введения Александром II земских учреждений. Наиболее значимыми в историко-правовом аспекте были две реформы местного самоуправления: земская 1864 г. и городская 1870 г.).

Советская система возникла в период радикальных преобразований и действовала по принципу максимальной концентрации человеческих и материальных ресурсов: инерционный механизм был достаточен для длительного существования системы, и в этом смысле роспуск Советов является актом исторического насилия. Но Советы были вмонтированы в систему «государственной зависимости» и формирование рыночных экономических институтов привело к несоответствию парадигмы управления и разнородной сферы управления.

Начальный этап становления новой формы власти, системный кризис реформируемого постсоветского общества и ряд других факторов во многом определяют противоречивый характер накопленного за этот период опыта деятельности муниципальных образований. Остро стоит проблема использования исторического опыта.

Успех проведения реформ в сфере муниципального самоуправления зависит от множества факторов и обстоятельств.

В первую очередь, необходимо учитывать многообразие территориальной организации муниципальной власти. Это выражается в многообразии природно-климатических зон, неравномерности размещения населения и распределения природных ресурсов. Местное самоуправление не может быть идентифицировано одинаково в регионах с различными социокультурными традициями.

Вероятно, путь к социальной модернизации проходит через становления социально-профессиональной структуры, раскрепощения адаптивных способностей населения. Ведь обеспечением высокого уровня образования, развитием культуры, накоплением материального достатка население может повернуть в позитивную сторону отношение к возможностям социальной самоорганизации. Задача местного самоуправления – поддерживать уровень способности к социальной модернизации.

Что касается кадровой политики, то на сегодняшний день слабо востребован опыт старших поколений, который позволил бы более

продуктивно решить задачи обеспечения социально-психологического комфорта населения и поддержки деятельности местного самоуправления. Совершенствование системы селекции и подготовки управленческих кадров является важнейшей предпосылкой успеха социальной модернизации в целом. Управленцы нуждаются не столько в узкоспециализированных знаниях, сколько в знаниях права, экономики, социологии, психологии. Другими словами, ключевое значение приобретает кадровая проблема. Квалифицированные профессиональные и творческие управленческие кадры выступают в то же время кадрами модернизации.

К настоящему времени многие развитые страны успешно решили задачи индустриальной модернизации и приступили к решению постиндустриальных задач, что обуславливает их огромное опережение во многих сферах общественной жизни. Неспособность осуществить постиндустриальную модернизацию ведет к безнадежному отставанию страны и ее переход в число второразрядных государств.

Положение России в этом отношении является очень сложным. Основной задачей российской истории последних столетий была индустриальная модернизация. Однако недостаточное развитие целого ряда важных элементов социально-экономической структуры не позволяет говорить о полном ее завершении.

В Англии, а затем и в других западноевропейских странах ранняя индустриальная модернизация связана с промышленной революцией. Результатом этого стало возникновение классического капитализма, а социальными следствиями – расслоение общества на буржуазию и пролетариат.

Постиндустриальная модернизация началась совсем недавно и охватывает преимущественно страны «большой семерки». Ее отличительными чертами являются переход от экономических отношений к постэкономическим, становление творческого характера труда, преодоление эксплуатации, всеобщая экологизация и информатизация, рост влияния науки и образования.

Общей чертой всех российских модернизаций вплоть до реформ Горбачева была их ориентация на имперскую модель, т. е. на решение задач поддержания статуса великой державы, создания военно-стратегического могущества и достижения внешнеполитических целей. Это обусловило преобладание роли государства, усиление бюрократии и репрессивных органов. Инициатива представителей среднего класса, выступающих субъектом модернизации на Западе, в российском варианте в большинстве случаев подавлялась.

Главной задачей сталинской модернизации было создание промышленности (прежде всего оборонной), обеспечивающей независимость страны от капиталистического окружения. Эта задача была решена, но ценой огромных человеческих потерь, усиления репрессий, непроизводительной растраты природных и хозяйственных ресурсов, создания гнетущей общественно-политической атмосферы.

Наличие социального субъекта постмодернизации в России вызывает достаточно большие сомнения. Модернизация России всегда носила и продолжает носить противоречивый характер. С точки зрения технико-экономического развития и индустриальной технологии, Россия в целом соответствует обществу, сложившемуся в развитых странах Запада в первой половине двадцатого века. Но по уровню общественного сознания российское общество очень похоже на типичные страны третьего мира с ярко выраженными наклонностями к уравнительности, патернализму и социальной пассивности, псевдоколлективизму, социальной общинности.

Подводя итог всему вышесказанному, можно сделать вывод, что в России на сегодняшний день недостаточно иметь разработанную концепцию современной модели организации местного самоуправления. Остается вопрос о сущности и определении сущности природы местного самоуправления, как формы власти. Современное самоуправление, как специфическая форма власти, имеет смешанную общественно-государственную природу.

Требует совершенствования система отчетности представительных органов и особенно главы муниципального образования, избранных глав администраций, их замены в случае необходимости, определения пределов самостоятельности.

Взаимоотношения представительных и исполнительных органов местного самоуправления необходимо строить на принципах единства целей и задач в обеспечении жизнедеятельности населения муниципального образования, а не политической борьбы. Реформирование требует и структура управления городом. С появлением нового административно-территориального деления городов они должны стать более четкими и эффективными, для оперативного решения местных задач.

Но главным вопросом все равно остаются объектно-субъектные отношения органов местного самоуправления и населения.

В.Н. Некрасов, О.М. Сазонова
(Ростов-на-Дону)

ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИННОВАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА

Инновационное развитие региональной экономики является важнейшим условием ее эффективного функционирования. В современной экономической литературе инновация представлена как «материализованный результат, полученный от вложения капитала в новую технику или технологию, в новые формы организации производства, труда, обслуживания и управления, включая новые формы контроля, учета, методы планирования, приемы анализа. Инновацию можно представлять как инновационный продукт¹.

В России используется следующее определение: «инновация (нововведение) – конечный результат инновационной деятельности, получивший реализацию в виде нового или усовершенствованного продукта, реализуемого на рынке, нового или усовершенствованного процесса, используемого в практической деятельности»².

В региональной экономике роль инноваций в формировании инновационных систем значительно возросла. Это вызвано тем, что в рыночной экономике инновация представляет собой «оружие» конкуренции, так как эффективная инновация ведет к снижению себестоимости, к росту прибыли, к созданию новых потребностей, к повышению имиджа (рейтинга) производителя новых продуктов, к открытию и захвату новых рынков, в том числе внешних. В широком смысле «инновация – это заверченный акт качественной модификации технологического базиса производства... нововведение есть сочетание дискретности (инновация) и перманентности (инновационный процесс)... инновационный процесс связан с созданием, освоением и распространением инноваций»³.

В экономической литературе описание технологических инноваций базируется на международных стандартах, рекомендации по которым были приняты в г. Осло в 1992 г., принятые стандарты охватывают новые продукты и новые процессы, а также их значительные технологические изменения. Исходя из этих стандартов, в экономике используется следующая классификация технологических инноваций: 1) продуктовая инновация; 2) процессная инновация.

¹ Ильенкова С.Д. Инновационный менеджмент. М.: ЮНИТИ, 2008. С. 123.

² Овчаренко Г.В. Инновационная парадигма становления национальной инновационной системы в инновационной экономике / Спецкурс. Ростов н/Д, 2009. С. 10.

³ Там же.

По типу новизны для рынка инновации делятся на: 1) новые для отрасли в мире; 2) новые для отрасли в стране; 3) новые для данного предприятия (группы предприятий). В зависимости от *глубины вносимых изменений* в экономической литературе выделяют следующие инновации: 1) радикальные (базовые); 2) улучшающие; 3) модификационные (частные).

Важным условием инновационного развития являются инвестиции, в том числе иностранные, при этом не все инвестиции ведут к инновациям, но инновация обязательно предполагает инвестирование. С учетом тенденций современного экономического развития к критериям оценки эффективности инвестиционно-инновационного сектора региональной экономики относят:

- степень совершенствования производственной структуры хозяйства, ускорение структурных преобразований, изменение отраслевых и других пропорций развития;

- степень преобразования технологической инфраструктуры, привнесение в экономику приоритетных, новейших достижений науки и практики, направленных на повышение сложности труда, создание прогрессивных очагов в организации производства и управления;

- степень насыщения внутреннего регионального рынка товарами, производимыми на основе предпринимательства;

- создание базы для реализации совместно производимой продукции на региональном рынке¹.

Следующие изменения не являются технологическими инновациями, если они не относятся прямо к внедрению новых или значительно улучшенных услуг, либо способов их производства (передачи):

- организационные и управленческие изменения, включающие переход на передовые методы управления, внедрение существенно измененных организационных структур, реализацию новых или значительно измененных направлений экономической стратегии организаций;

- внедрение стандартов качества, например ISO 9000.

В целом локализация инвестиционно-инновационной деятельности регионов в России определяется характером неоднородности самого экономического пространства и, в свою очередь, усиливает эту неоднородность. Регионы, лидирующие в создании эффективной институциональной инфраструктуры, получают дополнительные импульсы для развития, тогда как отставание депрессивных регионов становится еще более заметным. Ростовская область, в отличие от некото-

¹ См.: Кочетов Э.Г. Ориентиры внешнеэкономической деятельности. М.: Экономика. 2002. С. 70.

рых других регионов, обладает рядом существенных конкурентных преимуществ, которые создают предпосылки для привлечения инвестиций и успешного регионального развития. Выгодное территориальное положение Ростовской области на Юге России, между европейской частью СНГ и Кавказом, способствует динамичному развитию области и формированию серьезных конкурентных преимуществ даже в условиях негативного воздействия макроэкономических факторов внешней среды, связанных с финансово-экономическим кризисом.

Ростовская область в числе первых субъектов Российской Федерации приняла областной Закон «О поддержке инвестиционной деятельности на территории Ростовской области»¹ в начале 1998 г. Принятие данного закона положило начало формированию законодательной базы региона, направленной, прежде всего, на создание благоприятной среды для развития конкурентоспособного бизнеса, ориентированного на жесткие требования мирового рынка, укрепления финансового положения реального сектора экономики при одновременном обеспечении бюджетной системы стабильными доходными источниками. Принятие закона существенно расширило перечень форм государственной поддержки региональных предприятий, реализующих инвестиционно-инновационные проекты.

На основе закона в течение 2004–2007 гг. формировалась основа инновационной инфраструктуры Ростовской области, были приняты активные меры по созданию и совершенствованию инновационного законодательства, создания и развития элементов инновационной инфраструктуры, поддержки научно-технических предприятий малого бизнеса, укрепления имиджа Ростовской области как инновационно-активного региона России. Оценка инвестиционной активности Ростовской области тесно сопряжена с блоком оценки инновационной способности региона, так как регионы, обладающие высокой инвестиционной активностью и инновационной способностью, являются своеобразными «точками притяжения» капиталов, «точками роста» региональной экономики.

Как отмечено в исследовании, проведенном Федотовой Е.И., Ростовская область занимает 4 место среди российских регионов-лидеров и 1 место среди субъектов Южного федерального округа по изобретательской активности. Так, количество заявок по Ростовской области в 2006 г. составило 678, 2007 – 601, в 2008 г. – 725 заявок².

¹ Областной закон «Об инвестициях в Ростовской области» № 151 от 01.10.04 // www.donland.ru

² Федотова Е.И. Государственное регулирование интеграции инновационной системы России в международный обмен объектами интеллектуальной собственности / Автореф. ... канд. экон. наук. Ростов н/Д, 2009. С. 25.

Данные статистики показывают, что территориальная привлекательность Ростовской области обуславливает активное инвестирование в ее экономику. Около 50 % иностранных поступлений инвестиций в 2009 г. приходится на промышленные предприятия региона, торговлю - 32%, предприятия связи - 4%, транспорт - 3%. Среди промышленных отраслей Ростовской области наибольший интерес для зарубежных инвесторов представляют машиностроение, черная металлургия, деревообрабатывающая и целлюлозно-бумажная промышленность, пищевая отрасль. В 2009 г. в регион поступило около 1/3 капиталовложений поступило из Швейцарии, Германии - 19,5%, Украины - 9%, Кипра и США - по 7%¹.

В течение последних лет Ростовская область признается одним из самых открытых для внешних инвестиций российских регионов. Рейтинговый консорциум «Эксперт РП-АК&М» в 2009 г. подтвердил кредитный рейтинг Ростовской области на уровне А+. Прогноз по рейтингу «стабильный», что означает, что Ростовская область относится к категории заемщиков с очень высокой кредитоспособностью по отношению к другим эмитентам в стране.

В 2008–2010 гг. в экономике области предполагается сохранение устойчивых темпов развития, причем эти темпы существенно выше, чем во многих регионах России. По объемам валового регионального продукта Ростовская область находится на 15 месте среди других субъектов России. По прогнозам экспертов, темп роста ВРП в 2010 г. к уровню 2006 г. составит 142,4 % при 127,2 % роста в среднем по России².

Для усиления конкурентных преимуществ Ростовской области в условиях финансового кризиса потребуются очень серьезные вложения в развитие инфраструктуры региона, так на 2010 г. заявлена реализация более 300 проектов, планируется привлечь более 200 субъектов инновационной деятельности, в настоящее время на территории области действуют центр трансфера технологий, 3 технопарка, 8 бизнес-инкубаторов. Отметим, что «областной научно-технический комплекс достаточно развит и включает 4 блока - научно-технический (104 организации), производственно-технический (5,5 % общего числа предприятий материальной сферы), инфраструктурный, управленческий»³.

Инновационное развитие экономической и социальной сферы в Ростовской области осуществляется в соответствии со Стратегией

¹ www.donland.ru

² Там же.

³ Федотова Е.И. Указ. соч. С. 24.

развития региона до 2020 г.¹ Стратегией предусмотрено дальнейшее развитие инновационной инфраструктуры, функционирование которой позволит поддерживать необходимые условия инновационного развития – от фундаментальных научных исследований до внедрения технологий и реализации готовой наукоемкой товарной продукции. Среди создаваемых в Ростовской области инноваций «преобладают изобретения, полезные модели и товарные знаки (в 2008 г. 725, 205 и 359 соответственно); в распределении затрат на технологические инновации 47,1 % приходится на изобретение машин и оборудования, 20,9 % – на исследования и разработки, 15,8 % – на производственное проектирование»².

В целях обеспечения развития сформированной инфраструктуры инновационной системы на территории Ростовской области в настоящее время ведется разработка областной долгосрочной целевой программы развития инновационной деятельности в Ростовской области на 2010–2013 гг.

Развитие инновационной деятельности Ростовской области предполагает необходимость обеспечения инвестиционной активности области в условиях кризиса, а именно:

- постоянное внимание к вопросам инициации и управления инвестиционными проектами на уровне региона;
- систематический поиск, отбор и реализацию эффективных форм вложения капитала, направленных на повышение экономического потенциала региона;
- формирование актуальных банков и баз данных по инвестиционной привлекательности отдельных отраслей региона, конкретных направлений бизнеса;
- прогнозирование инвестиционного климата внешней среды и закономерностей инвестиционного рынка в разрезе его сегментов;
- обеспечение минимизации уровня рисков, связанных с инвестиционно-инновационной деятельностью региональных предприятий;
- определение необходимого объема и стоимости инвестиционных ресурсов предприятий Ростовской области и мониторинг корпоративного инвестиционного портфеля.

В условиях финансово-экономического кризиса инновационное развитие экономики Ростовской области предполагает более тщательный подбор инновационных программ, их более качественную реализацию и всестороннюю оценку возможных рисков. Непосредственной целью инновационной стратегии должно стать создание эф-

¹ www.csr-nw.ru

² Федотова Е.И. Указ. соч. С. 24.

фективно действующей инновационной системы Ростовской области, неразрывно связывающей науку, технологию, наукоемкое производство. Анализ инновационной системы Ростовской области показал, что «несмотря на высокий научно-технический потенциал, она имеет недостаточный уровень развития, что является следствием отсутствия венчурных организаций, работающих на принципах проектного финансирования и управления инновационными проектами; слабого взаимодействия между наукой и бизнесом; недостаточного уровня развития инфраструктуры региональной инновационной системы; отсутствия системы профессиональной подготовки и переподготовки кадров для инновационной сферы»¹. Инновационная система должна включать себя и эффективно использовать рыночные механизмы, эффективная реализация которых в условиях негативного воздействия финансового кризиса приобретает особое значение.

Внедрение и развитие инновационных продуктов в экономику Ростовской области должно стать основным фактором, обуславливающим высокие темпы регионального экономического роста. Для этого в рамках реализации инновационной системы Ростовской области необходимо обеспечить:

- развитие инфраструктуры малого инновационного предпринимательства, поощрения конкуренции через привлечение финансовых ресурсов и их целевое и эффективное использование для реализации программ и проектов по созданию производства наукоемких региональных продуктов;
- систематическое участие в разработке, проведении экспертизы, конкурсном отборе и реализации региональных программ и проектов, обеспечивающих демонополизацию процесса создания и освоения новых технологий, насыщение рынка произведенными на их основе конкурентоспособными товарами;
- поддержка освоения и внедрения новых технологий и «ноу-хау» с использованием патентов и лицензий;
- более активное привлечение на конкурентной основе субъектов малого предпринимательства, отечественных и иностранных инвесторов к реализации региональных научно-технических программ и заказов;
- более серьезная и качественная работа агентства инвестиционного развития на уровне области;
- содействие созданию новых рабочих мест для эффективного использования имеющегося в области научно - технического потенциала;

¹ Федотова Е.И. Указ. соч. С. 24–25.

- разработка и реализация региональных программ, мобилизующих приток инвестиций в экономику Ростовской области, в том числе инвестиционное сотрудничество в сфере малого бизнеса.

Важнейшей задачей экономической политики Ростовской области является стимулирование инновационной активности всех субъектов хозяйствования – предприятий, фирм, организаций, поэтапное формирование экономики инновационного типа. В среднесрочной перспективе будет продолжена работа по реализации национальных проектов в жилищном строительстве, АПК, здравоохранении, образовании, демографии.

Т.В. Игнатова, М.Н. Переходько
(Ростов-на-Дону)

МОДЕРНИЗАЦИЯ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

Планирование и прогнозирование как инструменты регулирования экономического развития возникли давно, но их активное развитие началось в XX в., когда возникла и необходимость более существенного вмешательства государства в экономику с целью регулирования рынка. Программно-целевая методология неуклонно проникает во все новые области деятельности людей, производственных и социально-культурных организаций, органов управления экономикой стран и регионов, находит применение в мировых экономических, социальных, природоохранных процессах.

Основными причинами, обусловившими применение программно-целевого планирования в российской экономике, явились: во-первых, достаточно высокий уровень теоретической и методической разработки этой формы планирования, достигнутый в советский период (естественно, требуется адаптация этих разработок к условиям рыночной экономики, создание новых организационно-экономических и правовых механизмов); во-вторых, то обстоятельство, что программно-целевой метод планирования широко использовался в странах с рыночной экономикой, и практика показала высокую эффективность его использования.

Актуальность обращения к проблемам программно-целевого планирования в период кризиса, когда казалось бы самым острым является вопрос текущего сохранения производств и занятости, выживания предприятий, определяется тем, что, с организационной точки зрения, именно активные программно-целевые действия органов муниципального управления приводят к росту эффектив-

ности, продуктивности, качества, повышению конкурентоспособности экономики муниципального образования.

Объектом программно-целевого метода являются все основные элементы структуры хозяйства. Этот метод предполагает разработку плана с оценки конечных потребностей, исходя из целей развития экономики при дальнейшем поиске и определении эффективных путей и средств по их достижению и ресурсному обеспечению. Перед программно-целевым планированием стоят также задачи непосредственного влияния на размещение новых предприятий, миграционные потоки, развитие отдельных территориальных образований (освоение новых районов, подъем экономики депрессивных районов, разрешение острых эколого-экономических ситуаций и т.д.), включая муниципальные.

Особенно важным, на наш взгляд, является применение программно-целевых методов на уровне региональных и муниципальных хозяйственных систем в условиях перехода к рыночным отношениям, которое призвано способствовать территориальной интеграции деятельности хозяйствующих субъектов разных организационно-правовых форм управления и форм собственности. Благодаря многоуровневой системе территориальных программ удастся в определенной мере компенсировать ослабление вертикали государственного управления экономикой, характерное для рыночной системы хозяйствования. Цепная система программ, образующая программный «ствол», пронизывающий всю экономику страны, от федерального до муниципального уровня, позволяет способствовать проведению единой государственной социально-экономической политики на всех уровнях управления хозяйством. При этом связь осуществляется в основном не на директивно-распорядительной основе, а на базе контрактов, бюджетно-финансовых отношений, характерных для рыночной экономики.

Тем самым применение программно-целевых методов в муниципальном планировании и управлении способно повышать уровень регулирующего воздействия на социально-экономическое развитие территорий России, не препятствуя в то же время развитию рыночных процессов и не нарушая суверенных прав органов управления территориями.

В то же время территориальные и муниципальные программы в российской экономике, переходящей на рыночные рельсы хозяйствования, не должны становиться инструментом государственного давления и необоснованного вмешательства в дела территорий.

Основная роль общегосударственных органов должна сводиться к организаторской и финансовой поддержке региональных и муни-

ципальных программ, если их целевые установки не противоречат явным образом государственной экономической и социальной политике, не разрывают единое экономическое пространство страны и не наносят видимый ущерб другим территориям. Участие государства в территориальных программах вытекает из того простого факта, что объективно возникающие территориальные проблемы являются органичной составной частью общегосударственных проблем. Разработка и реализация целевых программ на уровне субъектов Российской Федерации была призвана в определенной мере компенсировать ослабление и потерю инструментов планового управления региональной экономикой в связи с отходом от централизованного планирования.

Первоначально переход к осуществлению целевых программ региональной ориентации проявился в середине 1990-х гг. в виде разработки и принятия федерально-региональных программ, имевших статус федеральных целевых программ и получавших финансирование из федерального бюджета, но ориентированных на решение региональных проблем. К этому же периоду относится и разработка первых программ социально-экономического развития муниципальных образований.

Как отмечается в Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, развитие юга России основано на использовании конкурентных преимуществ – наиболее благоприятных природно-климатических условий для сельского хозяйства, высокого рекреационного потенциала, транзитного приморского положения, а также значительных демографических ресурсов. Однако преобладание в структуре экономики большинства регионов юга секторов с низкой производительностью труда требует инновационного развития буквально каждого муниципального образования.

В приморских и горных регионах, обладающих высоким природно-рекреационным потенциалом (Республика Дагестан, Кабардино-Балкарская Республика, Карачаево-Черкесская Республика, Краснодарский край и Ставропольский край), необходимо сконцентрировать усилия на приоритетном развитии туристической отрасли рекреационных услуг с высоким уровнем менеджмента и сервиса с учетом интенсивного развития рекреации на Черноморском побережье, в связи с проведением XXII Олимпийских зимних игр в г. Сочи. Растущий спрос даст импульс развитию современного гостиничного бизнеса, связанного с ним производства товаров и услуг, а также модернизации пищевой промышленности и сельского хозяйства, повышающей их конкурентоспособность на внутреннем и внешних

рынках, легкой промышленности, развитию транспорта и строительства.

В регионах, обладающих потенциалом развития перерабатывающих отраслей промышленности (Астраханская, Волгоградская и Ростовская области), экономическое развитие направлено на внедрение в этих отраслях новой техники и технологий для производства продукции с высокой добавленной стоимостью. При этом научно-исследовательский и образовательный потенциал крупных городских агломераций юга Ростовской области и Краснодарского края создает основу для развития высокопроизводительных отраслей новой экономики – информационных и биотехнологий, оказания инжиниринговых, финансовых и деловых услуг, проведения фундаментальных и прикладных научных исследований, призванных стать платформой инновационной экономики южных регионов¹.

Наряду с трудностями, возникающими при разработке, принятии, утверждении и практической реализации региональных программ, обусловленных ограниченным финансированием и чрезмерным количеством программ, существуют серьезные методологические проблемы разработки и реализации региональных программ. Проявляется естественное стремление перенести на региональные и муниципальные программы методiku и организацию разработки и реализации федеральных целевых программ, откорректированную и подстроенную с учетом изменения объекта программирования и органов, ведающих построением и реализацией региональных программ. Такой подход в определенной мере оправдан, его нельзя отвергать целиком, но в то же время в своих отдельных чертах методика разработки и организации управления выполнением региональных и муниципальных программ не должна целиком воспроизводить подходы, выработанные в отношении федеральных программ. Есть особенности целевой ориентации, ресурсного обеспечения, управления реализацией региональных программ.

Заслуживает особого внимания программное целеполагание на уровне муниципальных образований, т. е. постановка и анализ системы целей муниципальных программ, выработка и анализ целевых установок. Общепринятые названия «программы экономического и социального развития» или «целевые программы развития» не позволяют сколько-нибудь явным образом судить о программных целях муниципального уровня. Целевые задачи социально-экономического развития стоят перед программами всех уровней и тем самым не

¹ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации. Утв. распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-п <http://www.economy.gov.ru/>

характеризуют выраженную специфику регионов – субъектов Федерации и муниципальных образований. Из теории и методологии программно-целевого планирования и управления следует необходимость более четкой и определенной постановки целей программ. Программные цели должны быть выделены, отделены от общей системы повседневно реализуемых целей и задач развития муниципальных образований, управления удовлетворением потребностей не требующего программных усилий.

В литературе, посвященной теории и методологии программно-целевого планирования ряд авторов (Б.З. Мильнер, Б.А. Райзберг, А.Г. Лобко) предлагают различные определения этого понятия, хотя различия предлагаемых формулировок не носят принципиального характера¹. Логично, что столь общее понятие, как «целевая программа», вполне допускает возможность вариаций его трактовки при условии, что при этом сохраняется основной смысл анализируемого термина, воплощенный в понятиях «программа» и «цель». Имеющиеся определения целевой программы не способны вместить в себя многообразие определяющих программу признаков, поэтому оно нуждается в дополнительных комментариях, пояснениях.

Значительно отстает от федерального и регионального уровней нормативно-методическая и правовая база программно-целевого управления на муниципальном уровне. В то же время перенесение теоретико-методических положений и практического опыта программно-целевых разработок федерального и регионального уровня на муниципальные образования возможно в ограниченной степени. Такое перенесение требует критического и одновременно творческого подхода, учета специфики целей, ресурсных возможностей, форм и методов управления, свойственных муниципальным территориальным образованиям.

Вместе с тем отдельные направления разработки и осуществления муниципальных программ получили развитие в связке с федеральными и региональными программами. К ним относится проведение отдельных мероприятий федеральных и региональных программ на муниципальном уровне. Хотя такие программные действия прописаны и содержатся в соответствующих федеральных и региональных программах и относятся преимущественно к объектам государственной собственности, они одновременно решают муниципальные проблемы программного характера.

¹ См.: Мильнер Б.З. Организация программно-целевого управления. М., 1980; Райзберг Б.А., Лобко А.Г. Программно-целевое планирование и управление: Учебник. М., 2002; Федеральные и региональные программы России. М., 1999.

Получило распространение составление на муниципальном уровне целеориентирующих программ в виде концепций развития муниципальных образований. Ведущую роль в этом направлении играет разработка концепций городского развития, составление которых по замыслу должно предшествовать построению программ развития городов. В концепции развития города устанавливаются стратегические цели и задачи преобразования городской экономики и социальной сферы, определяются приоритетные социально-экономические проекты, осуществление которых призвано решить самые крупные и насущные проблемы городского развития.

Примером крупного программного акта, реализованного в г. Ростове-на-Дону, служит «Стратегический план социально-экономического развития», который был разработан на период до 2010 г. В основу Стратегического плана была положена Концепция социально-экономического развития города Ростова-на-Дону до 2010 г.¹

Как свидетельствует анализ опыта разработки программ развития муниципальных образований в России, наиболее масштабными и продвинутыми оказались городские программы, ориентированные на средние и крупные города. Стали широко известными программы развития таких городов как Ижевск, Новгород, Нижний Новгород, Саратов, Ярославль.

Характерно, что эти и другие муниципальные программы развития городов России обладают достаточно высоким уровнем предметности. Но муниципальным российским программам, по нашему мнению, присущи свойственные и программам другого уровня недостатки, подрывающие эффективность применения программно-целевого подхода, использование программно-целевого метода планирования и управления.

Во-первых, попытки решать с помощью программ все проблемы, включая и те, которые должны быть решены посредством традиционных методов организации, планирования и управления, на непрограммной основе. Например, отмечалось, что «действовавшие муниципальные целевые программы (2003–2004 гг.) охватывали широкий спектр городских проблем, требующих приоритетного решения и первоочередного финансирования. Городское коммунальное хозяйство, градостроительный комплекс, дорожное хозяйство, пассажирский транспорт, сферы культуры, здравоохранения, образования и спорта, а также система социальной защиты нуждающихся слоев населения поддерживались в дееспособном состоянии в соответствии с выполнением программных мероприятий. Однако

¹ См.: Стратегический план социально-экономического развития до 2010. Администрация Ростовской области. <http://www.donland.ru>

основная часть программных мероприятий носила текущий, повседневный характер, слабо отражала стратегические цели развития города на ближайшую перспективу. Не умаляя значение действующих программ, их насущную необходимость и в большинстве случаев высокую эффективность, при формировании нового комплекса целевых программ следует опираться на стратегию, определенную концепцией стратегического плана социально-экономического развития города Ростова-на-Дону на период 2005-2010 гг.»¹.

Во-вторых, это принятие к исполнению программ, не обладающих требуемым ресурсным, прежде всего, финансовым обеспечением. Без устранения указанных и других недостатков трудно добиться успешного применения программно-целевого планирования и управления как способа решения муниципальных социально-экономических проблем.

Новые вызовы мирового кризиса 2008-2010 гг. могут внести коррективы в динамику и направления разработки программ, концепций и планов развития муниципальных образований. Углубление кризиса приводило как к острым бюджетным проблемам, так и социальному недовольству населения в муниципальных образованиях. Нарастание проблем на фоне падения объемов производства обусловило то, что непоследовательность реализации ранее принятых программ в относительно благополучные для экономики периоды отражается в современной потребности органов местной власти в программах социально-экономического развития муниципальных образований, учитывающих потенциальные риски и включающих меры по использованию управленческих и организационных инноваций в целях эффективной реструктуризации экономики, приданию ее развитию кризисоустойчивого характера.

¹ См.: Стратегический план социально-экономического развития города Ростова-на-Дону на период до 2010 г. Администрация города Ростова-на-Дону. Северо-Кавказский НИИ экономических и социальных проблем Ростовского государственного университета, 2005.

**А.И. Пономарев, М.А. Пономарев
(Ростов-на-Дону)**

ИНСТИТУТЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОМ КОММУНИКАЦИОННОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Производственные отношения это отношения, возникающие в процессе производства распределения обмена и потребления. Но эти фазы общественного воспроизводства положены с неравномерным значением, ведущей фазой выступал обмен. Производительные силы и производственные отношения, окрашенные в стоимостной цвет, детерминировали не только экономическую теорию и сужали коммуникационное пространство. Потребление как таковое, выпало из экономического анализа.

По мере развития общественного воспроизводства и насыщения общественных потребностей произошел переход от рынка производителя к рынку покупателя и рынку потребителя. Потребление и потребительные силы с необходимостью включается в экономический анализ и расширяет коммуникационное пространство.

Как до научно-технической революции наука далеко на десятилетия отставала от процесса производства, так и потребление отставало от процесса производства. Рыночный обмен и рыночная конкуренция определяли что, где и когда производить.

Мы считаем, что потребление должно предшествовать производству и задавать производственные параметры. Истинная конкуренция – это не конкуренция на рынке, а конкуренция на предпроектировочном и производственном уровне, конкуренция идей, ноу-хау, опытных образцов. Производство должно работать по заказам, предпочтениям и требованиям потребителей и их организаций. Включение индивидуальных и общественных потребительных сил в экономический анализ расширяет границы коммуникационного пространства, вызывает необходимость появления новых институтов и организаций.

Институты и организации потребителей делают возможным сотрудничество производителей и потребителей, их взаимоотношения определяют социально-экономическую эффективность как производства, так и потребления. В будущем институты, организации и объединения потребителей, обслуживающие различные потребительские группы, свою деятельность по обеспечению увеличения выгод, возрастанию уровней удовлетворенности в продукции продовольственного и непродовольственного назначения, станут определять путем взвешивания, ранжирования, разумности и рацио-

нальности. Если при производственных отношениях от производителя осуществляется выбор целевого рынка путем сегментирования рынка и концентрации финансовых и маркетинговых ресурсов в целях получения максимальной прибыли, то стратегия потребительских институтов и организаций гражданского общества и объединений потребителей определяется выбором потребительской группы, развитием ее потребительской силы, обеспечивающей максимальную степень удовлетворенности этой группы. Это будет иметь большее значение для стимулирования потребления. Зависимость от потребительской группы увеличит продажи (распределение) через торговую сеть или через представителей (склады). Производитель предлагает налаживание долговременных взаимоотношений с потребителями и, тем самым, делает ненужной традиционную конкурентную борьбу. В процессе этих взаимоотношений предполагается постоянный диалог между покупателем, продавцом и производителем, сопровождаемый заказом товара, урегулированием цены, продвижением и распределением. Не конкуренция, а координация и согласованное поведение производителей и потребителей, максимизация общей выгоды - вот что будет являться предметом деятельности потребительских институтов и организаций гражданского общества и объединений потребителей.

Для развития взаимосвязи производства и потребления необходимо, чтобы контролирующую и регулирующую функцию выполняло не только производство, представленное ассоциированным производителем или частным предпринимателем, но и потребление. Однако пока потребитель как субъект существующей системы производственных отношений оказывается зачастую бесправным и незащищенным. Чтобы партнерство (производитель – потребитель) было равным, потребитель должен быть также объединен, например, в ассоциации потребителей, потребительские общества и союзы. В их функции входит координация общественной деятельности различных звеньев защиты интересов потребителей, контроль за соблюдением их требований и приобщение к современной потребительской культуре, навыкам разумного рационального потребления.

Осуществление процесса перехода к рынку потребителя возможно только при развитой и социально-значимой системе НКО гражданского общества (изучать, обобщать, представлять, формировать требования, заказы производителям) могут только потребительские институты и организации гражданского общества, различные исследовательские организации. Российской спецификой гражданского общества, имеющей общие корни происхождения, цели и задачи, является местное самоуправление. Система отношений в ус-

ловиях становления общества потребителя, создающая целостный общественный организм «человек – гражданское общество – местное самоуправление – государство». Взаимосвязи государства бизнеса и гражданского общества должны быть узаконены и экономически обоснованы, их формами выступают общественный договор, муниципальный заказ, общественный (публичный) договор, мотивации, институты доверия и т. д.

Конкуренция товаров превращается, вскрывая свою глубинную сущность, в конкуренцию информации, учитывающую не только экономические переменные, но и обратную связь от потребителей. Эти отношения отрицают рынок и его святая святых – рыночную конкуренцию, конкуренция переходит на пред производственный и производственный уровень, а бизнес начинает ориентироваться на потребителей и отношения сотрудничества. Сегодня не конкуренция, а сотрудничество на рынке приносит прибыль.

Современная «конкуренция» – это работа по базам данных на основе интеллектуальных орудий труда: технических средств и технологий создания, сбора, хранения, обработки и передачи информации, формирующих по запросам потребителей образ товара на уровне идей, на до производственном уровне. Принцип состязательности переходит во внутрифирменное соревнование, становится невозможным односторонне влиять на общие условия производства и движения товаров, на организацию совместных предприятий, на диалог с потребителем, на индивидуализированное общественное производство (массовое производство на заказ).

В России некоммерческие организации имеют форму фондов, партнерств, потребительских кооперативов, общественных, религиозных и автономных некоммерческих организаций, учреждений и объединений юридических лиц в виде ассоциации или союза. Они могут быть государственными, муниципальными и частными. По данным Росстата, в России насчитывается 359 тыс. некоммерческих организаций, из них, работающих – 70 тыс. В некоммерческих организациях работают– 1,5 млн человек, 200 тыс. экспертов, 7,8 млн человек волонтеров.

В России статус некоммерческих организаций могут иметь:

1. Правозащитные, женские, детские, экологические организации.
2. Патриотические клубы. Землячество и национальные диаспоры.
3. Культурные и творческие союзы. Профессиональные союзы.
4. Организации по месту жительства и местного самоуправления.
5. Научные, образовательные, ветеранские, молодежные и др. организации.

6. Общественные объединения и религиозные организации.

7. Другие некоммерческие (ассоциации, организации вкладчиков и т. д.).

Отсутствие институтов гражданского общества формирует такой тип экономики, который не имеет стимулов к саморазвитию. С одной стороны, между рыночной экономикой и гражданским обществом существует определенная напряженность, с другой – рыночной экономике необходим минимум доверия и социального капитала – это те ресурсы, которые предлагает гражданское общество. На определенном этапе гражданскому обществу также нужен рынок. При отсутствии типичной для функционирующей рыночной экономики децентрализации экономических решений и экономической власти гражданское общество сильно проигрывает. Сегодня гражданское общество с беспрецедентной стремительностью внедряется в новые области политики и экономики – экологию, права человека, критику глобализации и т. д.

Институты, то есть нормы и правила взаимодействия государства, юридических и физических лиц, организуют взаимоотношения в обществе, способствуют развитию тех или иных хозяйствующих субъектов или препятствуют ему.

Экономические институты гражданского общества также представляют собой сознательно созданную экономическую некоммерческую организацию для реализации социально и экономически значимых целей. Таким образом, мы видим, что цели некоммерческих организаций совпадают с процессом становления рынка потребителя, что и предопределяет их роль в этом процессе.

Экономические организации, реализующие некоммерческие институты, не представляются монолитным блоком: они могут функционировать в различных формах. Государственные и муниципальные учреждения представляют собой вид некоммерческой организации, не являющейся собственником своего имущества. Необходим анализ местного самоуправления и муниципальных образований как экономической и организационной формы гражданского общества.

В последние годы широкое распространение получили дуалистические теории муниципального управления, представители которых пытаются найти компромисс между сторонниками двух крайних точек зрения на природу местных органов власти.

Органы местного самоуправления – это власть, создаваемая населением муниципальных образований из своего состава, из людей, которые знают все нюансы проблем своей территории. Власть, подотчетная населению, власть, действующая в буквальном смысле на

глазах своих избирателей. Такая власть в наибольшей степени способна решать вопросы местного значения в экономически эффективных формах.

Согласно современной теории дуализма, местное самоуправление несет в себе оба начала: и государственное, и общественное, являясь, с одной стороны, своеобразным продолжением государственной административной машины на уровне ниже центрального, а с другой – легитимным выразителем идей местных сообществ.

1. Местное самоуправление – не уровень власти, а особый тип власти, сочетающий свойства как органа управления, так и общественной организации, основным достоинством которого является близость к жителям.

2. Местное самоуправление не может быть создано по приказу, оно должно вырасти снизу и в своем становлении пройти определенные этапы, хотя, возможно, и ускоренно.

3. Возрождение местного самоуправления в России возможно только при слиянии двух потоков – реформы сверху, проводимой государством, и реформы снизу, подготавливаемой усилиями самих граждан по восстановлению условий совместной жизни. Это требует от государства готовности пойти на серьезное ограничение и сужение своих полномочий.

Государственные и муниципальные учреждения представляют собой вид некоммерческой организации, не являющейся собственником своего имущества. Такие организации не получают прибыли и финансируются только из бюджетов. Являясь не собственником, подобная организация «обладает ограниченным вещным правом целевого характера на закрепленное за собственником имущество, которое названо правом оперативного управления (ст. 296, 298 ГК)».

Органы местного самоуправления призваны решать вопросы местного значения, создавать условия для обеспечения повседневных потребностей населения. Социальные проблемы могут быть решены только на основе согласования объединенными усилиями разнообразных интересов, прежде всего, представителей местных сообществ. Это связано с тем, что каждому человеку ближе и понятней всего каждодневные проблемы, связанные с обеспечением чистоты территорий, безопасности и качества жизни, культуры, здоровья, воспитания детей, защиты малолетних и престарелых граждан, почитания памяти погибших, восстановления прав военнослужащих, предотвращения конфликтных ситуаций.

Социально-экономическое развитие общества может и должно осуществляться под приоритетным воздействием муниципальных образований; приоритетность воздействия объясняется тем, что

именно на уровне муниципальных образований формируется политическая, экономическая, социальная и культурная жизнь общества. Такой подход позволяет минимизировать издержки государственного, регионального регулирования и управления, повысить роль и значение местного самоуправления и институтов гражданского общества.

Функционирование негосударственных некоммерческих организаций направлено не на замену создаваемых частным бизнесом и государством экономических благ и услуг, а, напротив, на расширение структуры общественных потребностей, на создание возможности для дополнительного альтернативного предоставления товаров и услуг потребителям. Некоммерческие организации, являясь негосударственными, удовлетворяют, прежде всего, потребности в общественных благах и услугах. Они выражают не только личные, но и интересы общества в целом.

Особая роль в условиях становления рынка потребителя и включения индивидуальных и общественных потребительских сил к коммуникационное пространство принадлежит институтам и организациям потребителей. Поскольку основной целью существования институтов гражданского общества и муниципальных образований является предоставление общественных, смешанных, а также некоторых видов частных благ потребителям, создание социально-экономической инфраструктуры, то развитие муниципальных институтов и организаций должно быть направлено на выполнение функций институтов и организаций потребителей.

Мы считаем, что осуществляемая сегодня муниципальная реформа должна быть направлена не на умножение числа муниципальных чиновников, а на развитие институтов и организаций потребителей на укрепление их нормативно-законодательной базы.

Прежде всего, необходимо дополнить институционально-правовые нормы, регулирующие коммерческую деятельность таких организаций.

Прежде всего, это теория публичного договора и его институты, на наш взгляд, они объясняют соотношение сил между государством и гражданским обществом как паритет сил, как необходимое совместное существование, от такой гражданско-правовой сделки не может отказаться ни государство, ни общество.

Однако для того, чтобы общественный договор из идеи стал реальностью, необходимо обеспечить представительство и защиту интересов отдельных групп общества в их диалоге друг с другом и с государственной властью.

Идея общественного договора предполагает неприемлемость силового давления в важнейших вопросах общественной жизни, невозможность произвольного ограничения экономической самостоятельности людей.

Практическая значимость общественного договора начнет осознаваться тогда, когда возникнет солидарность имущих и самодостаточных граждан. Когда значительная часть населения или отдельные его крупные группы почувствуют, что они обрели достаточно значимые блага, которых могут лишиться, – только тогда может возникнуть понимание самоценности своих прав и своей собственности, а стало быть – сознание необходимости отстаивать свои интересы.

Продвижение идеи общественного договора должно стать предметом длительной и систематической работы различных институтов и групп в российском обществе, заинтересованных в развитии подобных отношений и представлений; только независимые от государства институты гражданского общества могут эффективно представлять общество в его диалоге с властью. Основная социально-экономическая проблема российского общества состоит в заключении общероссийского социального контракта, в определении его базовых параметров. Общественный договор, по нашему мнению, есть основная организационная форма гражданского общества.

На местном уровне определяются базовые параметры нового социального контракта – основы согласования интересов основных субъектов российской экономики. Идет отбор институтов взаимодействия органов власти, бизнеса и населения, по которому можно определить важнейшие параметры этого формирующегося социального контракта.

Практика показывает, что успешно развиваются только «консенсусные» типы нарождающихся институтов, то есть когда новая правовая норма появляется в результате демократического обсуждения¹. Однако, даже такой важный институт как «Общественная палата» не появился в результате демократического обсуждения, по нашему мнению, в члены «Общественной палаты» в порядке демократического обсуждения должны быть избраны представители наиболее значимых институтов и организаций гражданского общества.

Продвижение идеи общественного договора должно стать предметом длительной и систематической работы различных институтов и групп в российском обществе.

Саморегулирование социально значимых институтов и организаций гражданского общества и муниципальных образований – это

¹ *Кадомцев С.* Социальная политика и население // *Экономист.* 2006. № 7. С 50.

еще один шаг в становлении рынка потребителя. Саморегулирование как управленческая форма гражданского общества, как правило, гибче норм, устанавливаемых государством, легче адаптируется к изменяющимся обстоятельствам, позволяет быстро заполнить имеющиеся пробелы в законодательстве. Понятием, близким к саморегулированию, является так называемое «сорегулирование», то есть совместное участие в регулировании государства и различных участников рынка (не только производителей, но и потребителей, инфраструктурных организаций, профсоюзов и т.п.).

Другим направлением взаимодействий государства, бизнеса и гражданского общества можно назвать развитие института доверия, непосредственным результатом которого является повышение ответственности и активности населения.

Доверие человека к каким-либо явлениям, действиям, событиям зависит, с одной стороны, от его субъективных представлений о добросовестности, искренности и правильности, а с другой – от сложившихся в обществе стереотипов, структуры социально-экономических ценностей. Научная разработанность этой проблемы, находящейся на стыке целого ряда отраслей знаний – экономики, социологии, психологии, существенно отстает от уровня исследований в рамках собственно каждой научной дисциплины, от требований, которые предъявляют современные процессы социально-экономического развития. Чрезвычайно важно изучение источников доверия в возникающих институтах и организациях, это его измерение, оценка и прогнозирование.

С философско-социологической точки зрения проблему доверия можно рассматривать как процесс формирования различных социальных групп со свойственным им групповым восприятием честности, добросовестности, ответственности, пониманием справедливости, адекватности процессов и явлений сложившимся представлениям о правильности происходящего, соответствия устремлений и представлений результатам прилагаемых усилий. Существуют некие базовые характеристики доверия, которые неизменны для любой социальной группы и, следовательно, могут считаться общечеловеческими ценностями. С другой стороны, каждая социальная группа, так или иначе, привносит свое понимание этих ценностей и трансформирует категорию доверия исходя из своего восприятия действительности.

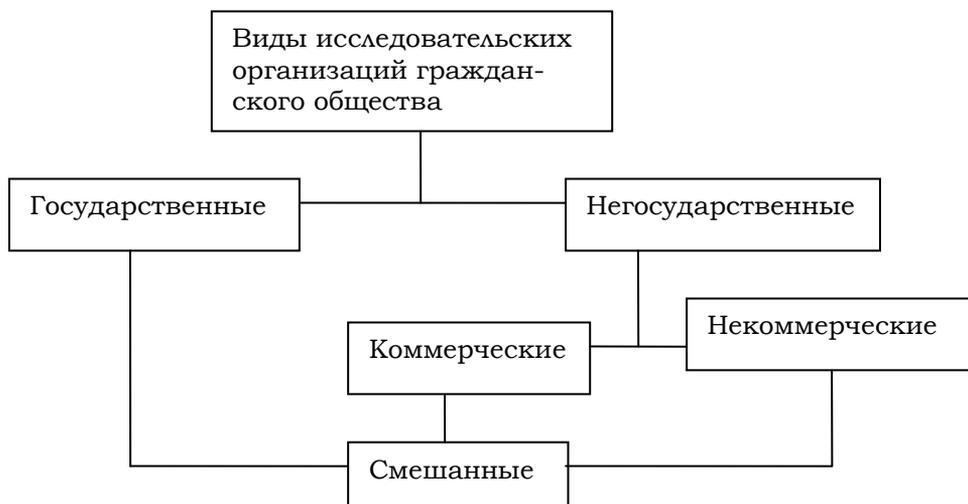
Первостепенную значимость имеют такие источники доверия, как устойчивость институтов, «правил игры», договорных отношений и партнерских связей, гарантирование минимума жизненных благ и условий плодотворной деятельности, достойный имидж и культура организации, компетентность руководителей, их справед-

ливость, умение правильно оценить результаты работы и по достоинству вознаградить работников и т.д. Сопутствующие институты имеют столь же важное значение для функционирования некоммерческой организации, как и институты взаимодействий.

Очевидно, что сопутствующие институты играют если не определяющую, то, по меньшей мере, одну из наиболее важных ролей в процессе становления некоммерческих институтов. Прежде всего, речь идет об общественном и государственном климате, в котором возникают и функционируют новые некоммерческие организации. Институт общественного мнения в переходной экономике крайне неоднороден и характеризуется, как правило, наличием радикальных позиций.

Одним из важнейших институтов гражданского общества, напрямую влияющих на становление рынка потребителя, являются исследовательские институты и организации. На схеме показаны основные виды исследовательских организаций¹.

Схема



Главная функция исследовательских институтов и организаций – обеспечение прозрачности экономического пространства гражданского общества.

Взаимоотношения между государством, бизнесом и гражданским обществом должны строиться по следующей схеме «человек – гражданское общество – местное самоуправление – бизнес – государство»; все это создает целостный общественный организм. Осуществляемая сегодня децентрализация системы управления и рас-

¹ Разработано нами.

пределения властных полномочий и их обеспечение денежными средствами несомненно вызовут к жизни новые институты и организации самоуправления и саморегулирования, что приведет к новому этапу развития гражданского общества.

Таким образом, существование и функционирование институтов гражданского общества является катализатором разрешения определенных социальных противоречий между государством, рыночными субъектами и самими гражданами. Прежде всего, имеется в виду противоречие между уменьшающейся долей государственной собственности и все возрастающим влиянием чиновничьего аппарата. Реальные формы существования третьего сектора в разных странах являются итогом разрешения длительных противоречий и компромиссов между государством, рыночными субъектами и самими гражданами по поводу их доли ответственности и меры участия в социальном воспроизводстве. При таком подходе можно утверждать, что третий сектор как сфера, где осуществляется негосударственное и нерыночное социальное воспроизводство, представляет собой общественный институт, который начал формироваться для того, чтобы уравнивать отношения между двумя основными производственными подсистемами общества (материально-вещественным и социальным производством и воспроизводством) на более или менее эквивалентных, партнерских основах.

Институты и организаций муниципальных образований, функционирующие как институты и организации потребителей, вобрав в себя весь положительный опыт и инструментарий мировой и особенно российской практики самоуправления, призваны восстановить местное самоуправление и тем самым обеспечить фундамент гражданского общества, поскольку только отношения «человек – гражданское общество – местное самоуправление – государство» и создают целостный общественный организм. Становление институтов гражданского общества как особой формы человеческой общности обусловлено необходимостью формирования таких форм организации и объединения людей, которые способствовали бы более эффективному использованию накопившегося в обществе потенциала развития, актуализации дремлющих в нем движущих сил – на основе создания условий для свободной самодеятельности и самоорганизации все большего числа членов общества. Можно констатировать, что в сферу деятельности институтов местного самоуправления помимо развития производительных сил и социальных сил с необходимостью включаются потребительные силы, что несомненно расширяет коммуникационное пространство.

М.А. Овакимян (Ростов-на-Дону)

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ И ГЕРМАНИИ: ТРАДИЦИИ, АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ИННОВАЦИОННЫЕ РЕШЕНИЯ

Реформирование российской государственности – сложный многофакторный процесс, связанный с необходимостью построения эффективной и конкурентной системы управления современным общественным развитием. Особое место в данном процессе занимает реформирование и развитие местного самоуправления.

Речь идет о поиске наиболее эффективных форм самоорганизации, саморазвития, самоконтроля, образующих систему территориального самоуправления населения. Реформирование местного самоуправления России представляет собой объективный процесс, опирающийся и на исторический опыт (земства, казачье самоуправление и др.), и на опыт зарубежных стран.

Особенно интересным является поиск теоретических основ муниципальной реформы в Российской Федерации. Исследуя зарубежный опыт муниципальных реформ, можно обнаружить сходство некоторых моделей местного самоуправления в России с зарубежными муниципальными системами, особенно с организацией местного самоуправления в Германии. Данный факт не удивителен, так как известно, что значительный вклад в разработку теории местного самоуправления внесла именно германская научная школа. Первоначально немецкие ученые, обосновывая природу и сущность местного, общинного самоуправления, выдвинули теорию свободной общины (теорию естественных прав общины). Взаимоотношения личности и государства, местных сообществ и центральных органов власти в условиях демократического, правового государства принципиально иные, нежели в абсолютистском государстве, которое немецкий философ Иммануил Кант называл государством произвола.

Однако практика показала, что органы местного самоуправления осуществляли функции, носящие не только частноправовой характер, как предполагали сторонники теории свободной общины, но и публично-правовой, свойственной органам публичной власти. Оказалось, что нельзя точно разграничить дела собственно общинные (местные) и дела государственные, порученные для исполнения общинам. Критическая оценка теории свободной общины дала толчок развитию государственной теории самоуправления, основные положения которой разработаны выдающимися немецкими учены-

ми XIX в. Л. Штейном и Р. Гнейстом. Согласно этой теории самоуправление – одна из форм организации местного государственного управления¹. Основные начала общественной и государственной теорий самоуправления получили обоснование и поддержку в работах российских ученых В.Н. Лешкова и А.И. Васильчикова (сторонники общественной теории) и А.Д. Градовского, В.П. Безобразова, Н.И. Лазаревского (сторонники государственной теории).

В современной России основные теоретические положения о природе и сущности местного самоуправления, выдвинутые и обоснованные в трудах Л. Штейна, Р. Гнейста, лежат в основе сегодняшних воззрений на муниципальные органы, их место в демократической системе управления обществом.

Проблема реформирования местного самоуправления глубоко исследована в работах современных зарубежных (М. Алле, Х. Берр, М. Гольдман, Д.С. Милль, Д. Элмерс, Д.Ю. Стиглиц и др.) и российских ученых (Г.Н. Алимурзаев, И.Н. Барциц, Н.А. Емельянов, О.Е. Кутафин, Б.И. Макаренко, А.Н. Максимов, А.Н. Широков, В.И. Фадеев и др.). Указанные авторы анализируют традиционные проблемы развития местного самоуправления и предлагают инновационные методы их решения.

Раскрывая традиции развития местного самоуправления в России отметим, что само местное самоуправление представляет собой один из важнейших институтов современного общества. Сегодня оно является одновременно формой самоорганизации граждан и – в этом качестве – составной частью гражданского общества, уровнем публичной власти (традиционным инструментом демократического участия граждан в управлении общими делами) и элементом рыночной экономической системы (восполняя пробелы рынка в части оказания услуг жителям и координации хозяйственной деятельности)².

В то же время необходимо подчеркнуть, что анализ формирования местного самоуправления в России позволяет отнести данный процесс к одному из самых трудных в государственном строительстве. На пути этого процесса стоит целый комплекс экономических (затянувшийся процесс перехода к качественным рыночным отношениям), финансовых (ограниченность доходной базы и несбалансированность местных бюджетов), социальных (распад существую-

¹ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М.: Проспект, 2007.

² Макаренко Б.И., Максимов А.Н. и др. Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003–2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития // www.riocenter.ru. 2010.

щей социальной инфраструктуры, снижение жизненного уровня населения и др.), политических (падение доверия населения к институтам власти) препятствий. К ним можно добавить относительно новые:

– отсутствие на практике механизмов и технологий четкого правового разграничения полномочий между органами государственной власти и органами местного самоуправления;

– дефицит квалифицированных муниципальных кадров, неэффективный и зачастую формальный кадровый резерв, сформированный на местах;

– несовершенство судебной защиты местного самоуправления и т.д.

В результате современной реформы местного самоуправления впервые публичная власть начинает полноценно работать на самом близком к населению уровне, предпринимая попытку решить традиционные проблемы самоуправления в масштабах сельских и городских поселений. Сейчас уже можно говорить, что поселенческие органы местного самоуправления заработали и приняли на себя ключевые функции по непосредственному обеспечению жизнедеятельности людей на местах. Произошедшие изменения носят необратимый характер – они приняты всеми заинтересованными лицами и рассматриваются, в основном, как дающие потенциал для дальнейшего развития.

Местное самоуправление, как и вся российская политическая система, накапливает положительный опыт функционирования в качестве полноправного института и одновременно требует дальнейшего развития и совершенствования¹.

Общая направленность муниципальной реформы предполагала отход от традиционной для России моноцентрической модели организации власти, характеризовавшейся организационным единством, вертикально интегрированными структурами, приоритетом государственных функций над началами самоуправления.

Отход от этой модели предполагал внедрение европейских континентальных стандартов (в частности, германского опыта). В России создавалась двухуровневая система местного самоуправления (муниципальные районы и поселения), причем каждый уровень рассматривался как функционирующий автономно от других и от государственной власти с четким разграничением предметов ведения и полномочий.

¹ Макаренко Б.И., Максимов А.Н. и др. Указ. соч.

Обращение к многолетнему опыту формирования и функционирования местного самоуправления в Германии связано с звучащей из уст ученых и средств массовой информации мыслью, что то, что сейчас предусматривает Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ, – это так называемая немецкая модель местного самоуправления. Попробуем разобраться в том, что общего между местным самоуправлением Германии и России, существуют ли отличия на сегодняшний день¹.

В Германии до 2000 г. существовала вся палитра теоретически возможных моделей организационной структуры. В теории принято выделять четыре основные модели: южно-германскую, саксонскую и др. На сегодняшний день практически полностью везде доказала свою максимальную эффективность южно-германская модель. Смысл ее заключается в том, что бургомистр одновременно возглавляет два органа: исполнительный и представительный. Он является выборным, причем избирается только прямыми выборами, и по должности после избрания возглавляет два органа местного самоуправления. В этой модели можно найти много негативного: увеличивается авторитарность власти, получается, что одно лицо имеет большую легитимность, нежели представительный орган, и т.д.

В России отказались от той модели, которая сейчас прописана федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», – модель наемного управляющего, так называемого городского директора, когда есть представительный орган, есть у него формально председатель, который является бургомистром, и этот представительный орган по контракту нанимает управляющего, обычно на конкурсной основе, который возглавляет администрацию.

Не менее интересен анализ вопросов обеспечения местного самоуправления экономической основой. Важнейшая из них – муниципальная собственность, которая в соответствии с Гражданским кодексом Российской Федерации признается наряду с другими формами собственности и защищается государством. В современной российской правовой практике произошло радикальное изменение отношения государства к институту публичной собственности в целом и муниципальной собственности в частности.

Муниципалитет должен наделяться только той собственностью, которая ему необходима для решения стоящих перед ним задач. Они четко определены в законе. В статье 50 Федерального закона

¹ *Маркварт Э.* Местное самоуправление и местная власть в Германии // ЧиновникЪ. uara.ru. 2009. № 504(33).

№ 131 появилась норма, которая говорит о целевом назначении муниципальной собственности, т. е. собственность муниципалитета может быть только такая, которая ему нужна для решения вопросов, закрепленных за ним федеральным законом.

В Германии муниципалитеты обладают только целевым имуществом, однако никаких специальных перечней по этому поводу не устанавливается. В обязательном случае предусматривается функциональность данного имущества: оно может использоваться только для целей, позволяющих решать вопросы местного значения¹.

Существует миф о том, что германские муниципалитеты довольно много денег зарабатывают на своей собственности. В соответствии с законодательством любой федеральной земли, перед муниципальной собственностью не ставится задача приносить доход. Собственность должна лишь эффективно использоваться. Необходимо сформировать условия для максимально рационального решения вопросов местного значения с помощью объектов муниципальной собственности, но никогда не ставится задача извлечения прибыли, повышения доходности этой собственности.

Рассматривая развитие муниципальной экономики, отметим, что экономическая основа – это не собственность в чистом виде, а прежде всего налогооблагаемая база. Поэтому развитие налогооблагаемой базы является первоочередной задачей муниципалитета².

В Германии налоги поступают непосредственно на уровень общин. Это, в первую очередь, определенная часть подоходного налога, промысловый и земельный налоги. В отличие от общин районы не имеют собственных налоговых поступлений, они финансируются главным образом за счет отчислений, перечисляемых им общинами. Величину таких отчислений ежегодно устанавливает районный совет депутатов; обычно размер отчислений составляет около 40 % налоговых поступлений общин. Идея описанной финансовой схемы понятна: поскольку районы предоставляют услуги жителям общин, причем такие услуги, предоставлять которые самостоятельно общинам не под силу, эти услуги должны самими общинами и оплачиваться.

Следует также подчеркнуть, что в Германии четко функционирует система финансового выравнивания общин исходя из различного уровня их финансовой самостоятельности (собственных доходов).

Традиционной особенностью Германии является тесное межмуниципальное сотрудничество, закрепленное специальным законом. Кооперация муниципальных образований осуществляется, как пра-

¹ Маркварт Э. Указ. соч.

² Там же.

вило, в проектной плоскости и наступает тогда, когда определенные мероприятия (например, строительство и содержание больницы, мусорного полигона) усилиями нескольких муниципалитетов могут быть реализованы более экономично и выгодно с точки зрения оптимизации расходов. Возможны различные формы межмуниципального сотрудничества: деловое сотрудничество (простая форма), целевое соглашение (публично-правовой договор), целевые союзы (общее юридическое лицо) и т. д.

Объединенные администрации – это еще один вариант межмуниципального сотрудничества. Суть такой кооперации заключается в следующем: от двух до шести маленьких общин создают совместную администрацию, тем самым экономя средства. Прежде всего, сокращаются расходы на персонал. Каждая община – член объединенной администрации – сохраняет свою самостоятельность, имеет собственного бургомистра и избранный совет общины. Все политические решения принимаются в каждой общине самостоятельно, однако реализация данных решений осуществляется совместной администрацией. Это означает для всех объединившихся общин единую финансовую службу и одно административное здание. Возглавляет объединенную администрацию один из бургомистров общин-участниц.

Интересен для России немецкий опыт осуществления надзора за местным самоуправлением. В Германии сложилась одна из наиболее эффективных систем надзора за местным самоуправлением. В каждой районной администрации есть подразделение, которое проверяет решения общин с точки зрения их правомерности. В случае выявления нарушений законодательства контролеры вправе вмешаться вплоть до отмены соответствующих решений, что на практике бывает довольно редко. Обычно надзорные инстанции берут на себя функцию превентивного контроля. По общему правилу надзор за местным самоуправлением характеризуется гораздо менее жестким контролем, а скорее выражается в проведении консультаций для общин по вопросам муниципального права.

Надзор распространяется исключительно на делегированные государственные полномочия и не может затрагивать вопросы местного значения муниципалитетов¹.

В России традиционные механизмы и институты государственного надзора за местным самоуправлением не сформированы. Настоящий профессиональный, грамотный государственный надзор – это защита местного самоуправления. В Германии система государ-

¹ Берр Х., Исупова С. Местное самоуправление в Германии: опыт Федеральной земли Бавария // Бюджет.ru. www.budget.ru. 2009. 12 окт.

ственного надзора шлифовалась десятилетиями. Российский прокурорский надзор не выполняет превентивной функции, которая традиционно осуществляется надзорными органами в Германии, он в России карающий. Обычно карают за нарушения, которые уже допущены и которые зачастую нелегко уже исправить¹.

Несмотря на существенные различия в традициях и опыте демократического развития России и Германии, при сопоставлении российского и немецкого опыта к анализу соотношения местного самоуправления и государства в них можно увидеть достаточно много общих моментов. Все они обусловлены, прежде всего, тем, что оба государства пытаются строить местное самоуправление на основе универсальных демократических принципов, изложенных в Европейской хартии местного самоуправления. Наличие общих исходных принципов в оценке роли местного (коммунального) самоуправления в обществе и государстве, однако, не может и не должно привести к игнорированию особенностей правовой интерпретации и практической реализации данного института в России и Германии. Среди этих особенностей можно выделить следующие²:

1. Если в России преобладает основанная на толковании конституционных положений позиция, в соответствии с которой местное самоуправление характеризуется как вид публичной, но не государственной власти, то в Германии в теории и судебной практике доминирует противоположный подход: коммунальное самоуправление рассматривается как государственная власть, государственное (публичное) управление, осуществляемое организационно обособленными звеньями – территориальными корпорациями публичного права.

2. В Германии организационная модель местного самоуправления закрепляется в земельных законах об общинах (районах), а организационное верховенство коммун ограничивается правом определения внутренних административных структур, некоторых других вопросов внутренней организации в соответствии с законом земель. В России структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно. Таким образом, выбор организационной модели местного самоуправления остается за муниципалитетом.

3. Различие в моделях федеративного устройства России и Германии предопределяет различные подходы к разграничению предметов ведения и полномочий между Федерацией и ее субъектами. Если в Германии вопросы правовой регламентации коммунального самоуправления, как и обеспечения институциональной гарантии

¹ Маркварт Э. Указ. соч.

² Актуальные проблемы территориальной организации публичной власти: опыт России и зарубежных стран. Часть 2 // Аналитический вестник Совета Федерации ФС РФ. 2003. № 19 (212).

самоуправления, относятся к компетенции земель, то в России «определение общих принципов организация местного самоуправления» – предмет совместного ведения Федерации и субъектов.

4. В Германии носителями права на коммунальное самоуправление признаются: территориальные сообщества – основанные на членстве граждан по признаку их проживания на соответствующей территории; юридические лица публичного права – общины и их объединения (типа районов или уездов), а сами граждане и жители осуществляют свое права по участию в управлении в рамках этой корпорации и через нее. Следовательно, право на самоуправление не рассматривается как основное право граждан¹.

В России же как в теории, так и в судебной практике право на местное самоуправление трактуется, прежде всего, как конституционное право гражданина. Субъектом этого права признается также территориально организованное в рамках муниципального образования население, т. е. муниципальное образование, статус которого в целом сопоставим со статусом общин и их объединений в Германии. Однако наряду с муниципальными образованиями правосубъектностью в сфере местного самоуправления обладают органы местного самоуправления, наделенные на основании устава правами юридического лица. Соответственно и в Конституции РФ решение всех вопросов на местном уровне закрепляется за органами местного самоуправления: согласно ст. 132, именно органы местного самоуправления решают вопросы местного значения, они же наделяются отдельными государственными полномочиями. Подобная ситуация с «двойственной правосубъектностью» ведет к серьезной путанице на практике, к необоснованной подмене муниципальных образований их органами, а значит, к ограниченному восприятию права на местное самоуправление.

5. Регламентация экономической деятельности муниципальных образований в России осуществляется преимущественно нормами гражданского, а не публичного права. В этой связи особенности участия муниципальных образований как субъектов публичного права в хозяйственном обороте не учитываются в необходимой степени. Не получили должного развития в законодательстве и практике публично-правовые формы экономической деятельности муниципальных образований (такие, например, как «публичный договор», административный договор). В Германии, напротив, имеется развитая система муниципального хозяйственного законодательства, регламентирующего публично-правовые формы экономической

¹ Актуальные проблемы территориальной организации публичной власти: опыт России и зарубежных стран. Часть 2.

деятельности общин и их объединений, а также особенности осуществления коммунальными корпорациями хозяйственной деятельности через частнопроводные формы.

6. Несмотря на то, что и в России, и в Германии право муниципальных образований (территориальных корпораций) на объединение признается законом в качестве элемента права на осуществление местного самоуправления, интерпретация этого права, как и юридической природы возможных форм сотрудничества, серьезно различается. В России все горизонтальные формы взаимодействия муниципальных образований (договоры, ассоциации) регламентируются нормами гражданского, т.е. частного права. Так, статус ассоциаций муниципальных образований как некоммерческих организаций особого рода в настоящее время закрепляется гражданско-правовыми актами о некоммерческих организациях.

Обращает на себя внимание разнообразие форм горизонтального взаимодействия коммун в Германии и разветвленная система общинных объединений (союзов, ассоциаций). Это как публично-правовые корпорации, так и юридические лица частного права. Причем объединениям общин – корпорациям публичного права – могут быть переданы для решения за их членов отдельные вопросы местного значения.

Сказанное позволяет сделать вывод о необходимости использования передового немецкого опыта решения актуальных проблем местного самоуправления в России. Однако без инновационных решений применить указанный опыт весьма проблематично.

Как известно, одной из характерных черт современного управления является инновационность, при которой в конечном продукте постоянно увеличивается доля знаний в качестве основного ресурса. Именно такой тип управления сегодня признан эффективным и для Германии, и для России. Он позволяет в процессе планирования, организации, мотивации и контроля максимально быстро, при минимальном количестве затрат, достигать максимального экономического, управленческого и социального эффекта, обеспечивая постоянное поступательное развитие муниципального образования и повышение уровня и качества жизни населения¹.

Инновационное обновление становится необходимым не только для выпускаемых товаров, технологии производства и сервиса, но и для методов управления и местного самоуправления.

¹ Актуальные вопросы развития муниципальных образований / Под общ. ред. проф. И.Н. Барцица, проф. В.В. Бакушева. М.: Изд-во РАГС, 2008.

К инновационным решениям в сфере развития местного самоуправления, безусловно, следует отнести использование технологии – «электронный муниципалитет».

Смысловое содержание словосочетания «электронный муниципалитет» начало складываться недавно и пока не получило широкого применения. Но вполне правильно будет видеть в нем выражение определенной концепции, как представление скорее будущего состояния муниципальной деятельности и качественно нового развития муниципальных образований на основе активного освоения и применения новых информационных технологий на муниципальной службе, содействия другим инфраструктурным звеньям в производстве и оказании качественных услуг на территории.

Среди навыков и умений, которые необходимы в управлении отдельными сферами жизнедеятельности местного сообщества, особое значение имеют те из них, которые обеспечивают научно-аналитическое и информационное обеспечение муниципального управления.

Особую актуальность в настоящее время приобрели такие формы научно-аналитического и информационного обеспечения управленческой деятельности на муниципальном уровне, как: а) внедрение процедур мониторинга в правоприменительную практику; б) использование социологических опросов; в) внедрение информационных технологий в практику муниципального управления, реализация программы «электронный муниципалитет»¹.

Внедрение мониторинга на муниципальном уровне позволяет решить ряд задач, повышающих в целом качество муниципального управления через рост эффективности реализации муниципальных программ и проектов.

Для муниципалитетов наиболее существенным фактом в переходный период муниципальной реформы в России стало обеспечение аппаратными средствами и базовым программным ресурсом. В полной мере эти мероприятия коснулись вновь образованных муниципальных образований. Интернет во все муниципалитеты Российской Федерации пришел одновременно с реформой образования.

Информационные технологии способствовали повышению эффективности и результативности осуществления реформы местного самоуправления. Например, целью формирования и развития информационного общества, признается: повышение качества жизни граждан; обеспечение конкурентоспособности России, развитие экономической, социально-политической, культурной и духовной

¹ Актуальные вопросы развития муниципальных образований... М., 2008.

сфер жизни общества; совершенствование системы государственного и муниципального управления на основе использования информационных и телекоммуникационных технологий. Достижение подобной цели определено восемью крупными задачами, в том числе повышением качества образования. При этом развитие обеспечивается на принципах: партнерства государства, бизнеса и гражданского общества; свободы и равенства доступа к информации и знаниям; поддержки отечественных производителей продукции и услуг в сфере информационных и телекоммуникационных технологий; содействия развитию международного сотрудничества в сфере информационных и телекоммуникационных технологий; обеспечения национальной безопасности в информационной сфере.

Ключевым вопросом становится обеспечение высокого уровня доступности информации и технологий для населения, которое включает:

1) создание инфраструктуры широкополосного интернет-доступа на всей территории страны, в том числе через механизм частногосударственного партнерства;

2) повышение доступности для населения и организаций современных услуг в сфере информационных и телекоммуникационных технологий;

3) формирование единого информационного пространства, в том числе для задач обеспечения национальной безопасности;

4) модернизация системы телерадиовещания, расширение зоны уверенного приема российских телерадиопрограмм;

5) внедрение технологий использования социальных карт для населения муниципальных образований;

6) широкое распространение сетей многофункциональных центров оказания государственных и муниципальных услуг (МФЦ);

7) создание системы общественных центров доступа населения к государственным информационным ресурсам, включая создание государственной системы правовой и другой информации¹.

Примером эффективного внедрения инноваций в систему местного самоуправления является опыт Ростовской области в сфере реализации мероприятий муниципальной реформы. В области создано 463 муниципальных образования: 12 городских округов, 43 муниципальных района, 408 поселений, из которых 390 – сельских и 18 – городских.

¹ Актуальные вопросы развития муниципальных образований / Под общ. ред. проф. И.Н. Барцица, проф. В.В. Бакушева. М.: Изд-во РАГС, 2008.

Основные направления, определившие систему проведения муниципальной реформы в Ростовской области, начались с постановки задачи на каждый год реформы. К ним относятся:

разъяснение населению положений Федерального закона № 131-ФЗ о местном самоуправлении (разделение ответственности между органами местного самоуправления), их вовлечение в муниципальное управление;

запуск новой системы местного самоуправления на поселенческом уровне.

В целях решения указанных задач:

– во-первых, реализован медиа-план информационного освещения реформы местного самоуправления (осуществляется выпуск газеты, видеосюжетов, радиоролики и т.д.), освещаются инициативы населения, позитивный опыт местной власти;

– во-вторых, учрежден конкурс на лучшее муниципальное образование (идеология конкурса заключается в том, чтобы максимально вовлечь в решение вопросов местного значения население, объединить местную власть и население, развить психологию взаимной ответственности. Правильность выбранного курса подтвердили выборы: практически все активные участники конкурса переизбраны на следующий срок, победители конкурса имеют 100%-ную поддержку населения);

– в-третьих, разработан комплекс методических, информационных материалов и пособий, обеспечивших алгоритм деятельности местной власти в условиях муниципальной реформы.

Подводя итоги развития местного самоуправления в Ростовской области, отметим следующее:

– По данным социологических опросов, почти 60 % населения области положительно оценивают муниципальную реформу.

– Все 408 органов местного самоуправления приступили к реализации реформы на местах, приняли необходимые правовые акты и обеспечили реализацию 131 закона в области¹.

– Проведена работа по сокращению количества соглашений о взаимном делегировании полномочий между органами местного самоуправления. Внедрен в систему управления принцип децентрализации полномочий. Создана система подготовки муниципальных кадров, в том числе с внедрением механизмов активного обучения.

– Повысилось качество муниципального управления. Внедрены административные регламенты, апробированы механизмы оказания государственных и муниципальных услуг, созданы МФЦ оказа-

¹ www.donland.ru

ния государственных и муниципальных услуг, внедрена система менеджмента качества в деятельность местных администраций и т.д.

- Внедрена практика проверки эффективности деятельности органов местного самоуправления и последующего заслушивания результатов на коллегии администрации области.

- Совместно с СКАГС создан информационно-образовательный Интернет-портал – проведение курсов повышения квалификации государственных и муниципальных служащих области в дистанционном режиме, который позволяет специалистам местных администраций, не выезжая за пределы муниципальных образований, посредством видеосвязи с администрацией области, получать всю необходимую информацию по интересующим вопросам.

- Сформирована областная база данных муниципального управленческого кадрового резерва для эффективного использования человеческого ресурса и развития кадрового потенциала.

- Ведется регистр муниципальных правовых актов в целях обеспечения контроля за соответствием муниципальных нормативных правовых актов областному и федеральному законодательству, создания условий для получения информации о нормативных правовых актах, путем ее систематизации, органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами и организациями¹.

Однако ряд проблем все еще остаются нерешенными и требуют инновационных подходов в их преодолении.

Чтобы решить накопившиеся проблемы в сфере развития местного самоуправления Ростовской области и в целом Юга России, необходимо последовательно провести в жизнь ряд ключевых решений:

1. Исключить из числа вопросов местного значения не свойственные муниципалитету функции.

2. Разделить вопросы местного значения поселений, районов и городских округов на списки обязательных и факультативных вопросов. При этом в обязательном перечне должны остаться только базовые функции муниципальных образований. В факультативный же список нужно перевести и значительную часть ныне закрепленных в законе вопросов местного значения, и основные права органов местного самоуправления по участию в исполнении государственных полномочий².

3. Обеспечить условия экономического развития. Концепция долгосрочного социально-экономического развития России до 2020 г. исходит из необходимости формирования и расширения в стране

¹ www.donland.ru

² Макаренко Б.И. Максимов А.Н. и др. Указ. соч.

зон опережающего развития, прежде всего на базе городов. Однако сегодня можно констатировать, что действенные рычаги работы в этом направлении у муниципалитетов отсутствуют. В Федеральном законе № 131-ФЗ закреплена только возможность планирования социально-экономического развития муниципальных образований. Полагаем, хотя бы за городскими округами следует в качестве факкультативного вопроса местного значения закрепить создание условий для развития инновационной деятельности, науки и технологий на своей территории.

Как бы ни оценивались различия в подходах к оценке соотношения местного самоуправления и государства в России и Германии, ясно одно: традиции местного самоуправления в России находятся лишь в стадии формирования, а инновационные решения проблем активно внедряются в практику деятельности органов местного самоуправления.

Знание богатого опыта, накопленного Германией, близкой нашей стране не только по форме государственного устройства (федерация), но и по сложившейся в ней правовой системе, прошлым историческим связям (использование немецкого опыта в ходе земской реформы и др.), способно в немалой степени помочь России в выработке собственной концепции демократического устройства местной власти в условиях федерализма. Немецкий опыт наталкивает на целый ряд вопросов, которые предстоит решить современной России¹.

Использование передового опыта развития местного самоуправления будет способствовать достижению ощутимых, качественных результатов муниципальной реформы в Российской Федерации и обеспечит конкурентоспособность нашей модели местного самоуправления в мире.

¹ Макаренко Б.И. Максимов А.Н. и др. Указ. соч.

И.В. Левина (Батайск)

УСТАНОВЛЕНИЕ ЗАДАЧ И ПРОЗРАЧНОСТЬ МЕСТНОГО БЮДЖЕТА. МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ

Батайск – крупнейший транспортный узел юга России, площадью 80 кв. км, имеющий статус «железнодорожных ворот Кавказа», входит в состав Ростовской области и расположен в 10 км от города Ростова-на-Дону.

Батайск, на сегодняшний день, это один из самых динамично развивающихся городов области, имеющий достаточный инвестиционный потенциал, включающий такие составляющие как: земля, трудовые ресурсы, возможность развития рекреационных зон, социальная инфраструктура, наличие федеральной трассы и др. Численность населения города по состоянию на 01.01.2009 г. составляет 102,2 тыс. человек.

Средняя заработная плата по городу Батайску за 2009 г. составляет 14,2 тыс. руб. – 3 место среди городов области.

В целом, г. Батайск по многим показателям социально-экономического развития занимает одно из лидирующих мест. Стабильно развивается производство готовых металлических изделий, машин и оборудования, швейных изделий, пищевых продуктов, металлопластиковых конструкций. «Точкой роста», в последние годы, для города стало строительство крупнейших логистических центров, объектов розничной и оптовой торговли, таких как гипермаркет «Магнит», Торгово-распределительный комплекс «Магнит». Растут обороты розничной торговли, объемы жилищного строительства. За 2009 г. в городе Батайске введено в эксплуатацию 113,5 тыс. кв.м жилой площади, что составляет более 1-го кв.м. жилья на 1-го жителя и является одним из лучших показателей по Ростовской области по объемам введенной жилплощади на душу населения.

При этом необходимо отметить, что близость областного центра – г. Ростова-на-Дону накладывает определенный отпечаток на экономику Батайска как города-спутника, в частности это миграция трудовых ресурсов.

Для выполнения своих задач муниципальные образования должны обладать достаточными материальными и финансовыми ресурсами, а так же иметь право самостоятельного управления и распоряжения ими.

Эффективность местного самоуправления определяется, прежде всего, материально-финансовыми ресурсами, которые обеспечивают хозяйственную самостоятельность местного самоуправления,

служат удовлетворению потребностей населения муниципальных образований, создают условия его жизнедеятельности. Другими словами, материально-финансовые ресурсы являются экономической основой местного самоуправления.

Процесс формирования экономической основы местного самоуправления включает установление правовых норм, закрепляющих и регулирующих общественные отношения, которые связаны с формированием и использованием муниципальной собственности, местного бюджета в интересах населения муниципального образования.

В соответствии с федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» экономическую основу местного самоуправления составляют:

- муниципальная собственность;
- местные финансы;
- имущество, находящееся в государственной собственности и переданное в управление органам местного самоуправления;
- иная собственность, служащая удовлетворению потребностей населения муниципального образования.

Важной составной частью экономической основы местного самоуправления выступает местный бюджет. Формирование, утверждение и исполнение местного бюджета, контроль за их исполнением осуществляются органами местного самоуправления самостоятельно. Именно от состояния и размеров местного бюджета во многом зависит благосостояние территории, уровень предоставляемых общественных услуг.

Законодательством установлено, что в доходы местных бюджетов зачисляются местные налоги, сборы и штрафы, отчисления от федеральных налогов и налогов субъектов Российской Федерации (в соответствии с нормативами, установленными федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации, закрепленными на долговременной основе), финансовые средства, переданные органами государственной власти органам местного самоуправления для реализации отдельных государственных полномочий, поступления от приватизации имущества, его сдачи в аренду, часть прибыли муниципальных предприятий, учреждений и организаций, дотации, субвенции, трансфертные платежи и иные поступления в соответствии с законом и решениями органов местного самоуправления, а также другие средства, образующиеся в результате деятельности органов местного самоуправления.

Бюджет муниципального образования «Город Батайск» – бюджет городского округа.

За период с 2003 по 2009 г. доходная часть бюджета города Батайска возросла в 3,9 раза (с 355,0 млн руб. в 2003 г. до 1 397,1 млн руб. в 2009 г.), в том числе в 3 раза по налоговым и неналоговым доходам. Бюджет города не дотационный.

За 2008-2009 гг. доля налоговых и неналоговых доходов бюджета возросла с 43,5 % в 2008 г. до 48 % в общей сумме доходов 2009 г., при этом налоговые и неналоговые доходы бюджета города (далее для удобства будем называть их собственными доходами) возросли на 14 %. Удельный вес налоговых доходов в 2008 г. составил 67,2 %, в 2009 г. - 73,9 %.

Доля федеральных налогов и сборов (налог на доходы физических лиц, государственная пошлина) в собственных доходах бюджета в 2008 г. составила 38 %, в 2009 г. - 32 %, доля региональных налогов (налог на имущество организаций, транспортный налог) в 2008 г. - 9,9 %, в 2009 г. - 10,4 %, доля налогов со специальным режимом (единый налог по упрощенной системе налогообложения, единый налог на вмененный доход, единый сельскохозяйственный налог) соответственно 11,9 % и 10,7 %.

Местный бюджет является не только формой финансового планирования, но и средством проведения определенной муниципальной политики. В качестве регулятора при этом должны использоваться местные налоги и сборы. Возможность проведения самостоятельной финансовой политики на территории муниципального образования обеспечивается правом, данным представительным органам местного самоуправления, самостоятельно устанавливать местные налоги, сборы, а также льготы по их уплате, считается, что реальный уровень финансовой самостоятельности местного самоуправления при существующей налогово-бюджетной системе определяется уровнем доходов от местных налогов.

В соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации решениями Батайской городской Думы в городе Батайске установлены следующие местные налоги: земельный налог и налог на имущество физических лиц. По земельному налогу установлены максимальные ставки, предусмотренные Налоговым кодексом РФ, по налогу на имущество физических лиц стоимостью до 500,0 тыс.рублей установлены максимальные ставки, предусмотренные налоговым законодательством, по имуществу свыше 500,0 тыс. рублей установлены ставки ниже максимальных и варьируются от 0,7 % до максимальных 2,0 %. По земельному налогу установлены льготы отдельным категориям физических лиц (инвалиды 1,2 группы, ветераны ВОВ, чернобыльцы и т.д.) и муниципальным бюджетным учреждениям. По налогу на имущество физических лиц дополнительно к ус-

тановленным федеральным законодательством льгот не предусмотрено.

Доля указанных налогов в общей сумме собственных доходов составила в 2008 г. лишь 7,3%, в 2009 г. – 20,7%. Рост доли местных налогов в 2009 г. обусловлен актуализацией с 01.01.2009 г. кадастровой стоимости земли – налоговой базы по исчислению земельного налога. Иные налоги и сборы органы местного самоуправления устанавливать не вправе.

Таким образом, органы местного самоуправления встают перед выбором либо минимизировать льготы, принимать максимальные ставки местных налогов и наполнять местный бюджет для выполнения своих полномочий, либо снижать налоговую нагрузку на юридических и физических лиц в это сложное время и тем самым недополучать в бюджет средства от местных налогов, фактически не имея источников покрытия указанных выпадающих доходов.

Среди неналоговых доходов наибольший удельный вес (в 2008 г. – 11,5 %, в 2009 г. – 10,2 %) приходится на доходы, получаемые в виде арендной платы за земельные участки государственная собственность на которые не разграничена, а также средства от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков.

Главной проблемой формирования финансовой базы органов местного самоуправления в настоящее время является снижение динамики социально-экономического развития, рост недоимки по налоговым и неналоговым платежам в бюджет. Так по г. Батайску за период с 01.01.2009 г. недоимка по налоговым платежам во все уровни бюджета возросла на 16,0 млн руб., практически в 1,5 раза.

В г. Батайске создан Координационный совет по вопросам собираемости налогов и иных обязательных платежей, на заседания приглашаются юридические и физические лица, имеющие налоговую и неналоговую задолженность.

В соответствии с законодательством в доходной и расходной частях местных бюджетов отдельно предусматривается финансирование решения вопросов местного значения и осуществления органами местного самоуправления отдельных федеральных полномочий, полномочий субъектов Российской Федерации.

Органы местного самоуправления должны обеспечивать удовлетворение основных жизненных потребностей населения в сферах, отнесенных к ведению муниципальных образований, на уровне не ниже минимальных государственных социальных стандартов.

Один из принципов бюджетной системы – гласность означает доступность утвержденных бюджетов, отчетов об исполнении бюджета, открытость для граждан и средств массовой информации

процедур принятия решений по проектам бюджетов. Именно понятность, способность простого гражданина оценить куда уходят бюджетные деньги и называют прозрачностью. В конечном счете, прозрачность бюджета преследует следующие цели:

- позволяет каждому члену общества понимать язык бюджета, видеть на какие цели расходуются налоги, которые он платит,
- повышает ответственность исполнительной власти за разработку и исполнение бюджета,
- создает предпосылки для контроля за целевым использованием бюджетных средств,
- повышает доверие населения к власти.

В целях реализации принципа гласности, закрепленного Бюджетным кодексом Российской Федерации, используется такой инструмент как публичные слушания. В соответствии с федеральным законом Российской Федерации от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Уставом муниципального образования «Город Батайск» Администрацией города на публичные слушания выносятся проект бюджета города, отчет об исполнении бюджета города, которые предварительно размещаются в средствах массовой информации для всеобщего обсуждения. Кроме того, в средствах массовой информации размещаются принятые нормативно-правовые акты, связанные с формированием и исполнением бюджета города.

И.А. Миронов (Ростов-на-Дону)

НОРМАТИВНАЯ БАЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ЮГЕ РОССИИ

Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г. относит коррупцию к одному из источников угроз национальной безопасности в сфере государственной и общественной безопасности¹. Отдельные условия для коррупции создаются неполнотой и бессистемностью правовой базы противодействия коррупции, а также дефектами правовых норм, оставляющими простор для коррупционных проявлений.

Сложности, искусственно создаваемые коррумпированными чиновниками на пути реализации рядовыми гражданами своих прав в повседневной жизни, в сочетании с трудностями, создаваемыми

¹ Указ Президента РФ от 12.05.2009 г. № 537 «О Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 года» // Российская газета. 2009. 19 мая. № 88.

теми же коррупционерами при защите этих прав, приводят к недовольству властью и к возникновению социальной напряженности.

Преодоление обусловленных коррупцией негативных тенденций возможно, прежде всего, путем выработки четкой государственной стратегии и политики противодействия коррупции. Без поддержки общества всерьез решить проблему коррупции не представляется возможным¹.

Широкий масштаб коррупции в стране требует адекватных системных мер ее преодоления. Среди таких системных мер необходимо отметить оценку нормативных правовых актов на коррупциогенность, поскольку одной из сфер, где коррупция оказывает свое негативное влияние, является законодательство.

Национальным планом противодействия коррупции² (далее – Национальный план) предусмотрено осуществление комплекса мер, направленных на законодательное обеспечение противодействия коррупции; совершенствование государственного управления в целях предупреждения коррупции; повышение профессионального уровня юридических кадров и правового просвещения.

В сфере законодательного обеспечения в соответствии с Национальным планом был принят федеральный закон от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»³, которым установлены основные принципы противодействия коррупции, правовые и организационные основы предупреждения коррупции и борьбы с ней, минимизации и (или) ликвидации последствий коррупционных правонарушений, а также нашло законодательное закрепление определения понятий «коррупция», «противодействие коррупции» и т.д.

В соответствии со статьей 2 указанного федерального закона правовую основу противодействия коррупции составляют Конституция Российской Федерации, федеральные конституционные законы, общепризнанные принципы и нормы международного права и международные договоры Российской Федерации, непосредственно федеральный закон № 273-ФЗ и другие федеральные законы, нормативные правовые акты Президента Российской Федерации, а также нормативные правовые акты Правительства Российской Федерации, нормативные правовые акты иных федеральных органов государственной власти, нормативные правовые акты органов государственной власти субъектов Российской Федерации и муниципальные правовые акты.

¹ Ратников Г.В. Стратегия и политика противодействия коррупции. Государственная граница, организованная преступность, закон и безопасность России. М., 2006. С. 214.

² Национальный план противодействия коррупции. Утв. Президентом РФ 31.07.2008. Пр-1568 // Российская газета. 2008.05.08. № 164.

³ СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6228.

На федеральном уровне на текущий момент принято значительное количество нормативных правовых актов, таких как пакет антикоррупционных законов (внесены поправки более чем в 30 федеральных законов¹; указы Президента Российской Федерации²; постановления Правительства Российской Федерации³; многочисленные нормативные правовые акты иных федеральных органов государственной власти⁴. На региональном уровне органами государственной власти практически всех субъектов Российской Федерации, расположенных в Северо-Кавказском и Южном федеральных округах, во исполнение положений Национального плана были приняты нормативные правовые акты, определяющие основные меры предупреждения коррупционных правонарушений и направленные на противодействие коррупции и условий ее проявления⁵, образованы

¹ См. напр.: Федеральный закон от 25.12.2008 № 280-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с ратификацией Конвенции Организации Объединенных Наций против коррупции от 31 октября 2003 года, Конвенции об уголовной ответственности за коррупцию от 27 января 1999 года и принятием федерального закона «О противодействии коррупции» // СЗ РФ. 2008. № 52 (ч. 1). Ст. 6235; Федеральный закон от 17.07.2009 № 172-ФЗ «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» // СЗ РФ. 2009. № 29. Ст. 3609 и др.

² Указы Президента Российской Федерации от 18.05.2009 №№ 557–561 // <http://www.kremlin.ru>; Указы Президента Российской Федерации от 21.09.2009 №№ 1065–1066 // Российская газета 2009.22.09. №177 (5001).

³ См. напр.: Постановление Правительства РФ от 05.03.2009 № 195 «Об утверждении Правил проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» // СЗ РФ. 2009. № 10. Ст. 1240; Постановление Правительства РФ от 05.03.2009 № 196 «Об утверждении методики проведения экспертизы проектов нормативных правовых актов и иных документов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции» // СЗ РФ. 2009. № 10. Ст. 1241.

⁴ См. напр.: Приказ ГТК РФ от 26.04.1995 № 287 «О состоянии работы по борьбе с коррупцией, должностными преступлениями и задачах по обеспечению собственной безопасности таможенных органов Российской Федерации»; Приказ Генпрокуратуры РФ от 06.05.2009 № 142 «О порядке уведомления прокурорскими работниками и федеральными государственными гражданскими служащими руководителей органов и учреждений прокуратуры Российской Федерации о фактах обращения к ним в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений и организации проверок поступающих уведомлений» // Законность. 2009. № 7 и др.

⁵ См. напр.: Указ Президента Республики Дагестан от 11.09.2008 № 190 «О мерах по противодействию коррупции в Республике Дагестан» // СЗ Республики Дагестан. 2008. № 17. Ст. 734; Распоряжение Президента Республики Дагестан от 19.09.2008 № 53-рп «О Плане противодействия коррупции в государственных органах Республики Дагестан» // СЗ Республики Дагестан. 2008. № 18. Ст. 774; Закон Республики Ингушетия от 04.03.2009 № 8-РЗ «О противодействии коррупции в Республике Ингушетия» // Ингушетия. 2009.12.03. № 31; Распоряжение Правительства Ставропольского края от 30.09.2008 № 312-рп «Об утверждении Плана мероприятий по противодействию коррупции в органах исполнительной власти Ставропольского края» // Сб. законов и других правовых актов Ставропольского края. 2008. № 37. Ст. 7872; Постановление Губернатора Астраханской области от 18.09.2008 № 482 «О плане противодействия коррупции в исполнительных органах государственной власти Астраханской области» // Сб. законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 2008. № 50; Закон Республики Калмыкия от 10.07.2009 № 107-IV-3 «О внесении изменений в отдельные законы Республики Калмыкия в связи с принятием федерального закона «О противодействии коррупции» // Хальмг Унн. 2009.11.07. № 121-122 и др.

советы при высших должностных лицах субъектов Федерации, утверждены их составы и т.д.

Так, например, в Ростовской области законом от 12.05.2009 г. № 218-ЗС «О противодействии коррупции в Ростовской области»¹ определены 18 основных направлений деятельности государственных органов области и органов местного самоуправления по повышению эффективности противодействия коррупции.

Указанный закон предусматривает введение антикоррупционных стандартов, которые представляют собой единую для определенной сферы деятельности государственных органов Ростовской области, органов местного самоуправления систему запретов, ограничений и дозволений, обеспечивающих предупреждение коррупции. Установление антикоррупционных стандартов должно способствовать совершенствованию деятельности государственных органов Ростовской области, органов местного самоуправления и созданию эффективной системы реализации и защиты прав граждан и юридических лиц. При этом антикоррупционные стандарты в сфере деятельности государственных органов Ростовской области устанавливаются областными законами, а в сфере деятельности органов местного самоуправления – муниципальными нормативными правовыми актами. Отметим, что органы местного самоуправления осуществляют противодействие коррупции в пределах своих полномочий.

Как известно, в систему муниципальных правовых актов согласно ч. 1 ст. 43 федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (в ред. федерального закона от 27.12.2009 г. № 365-ФЗ)² входят: 1) устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан); 2) нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования; 3) правовые акты главы муниципального образования, постановления и распоряжения главы местной администрации, иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Как показывает проведенное исследование, при формировании правовой базы противодействия коррупции в системе местного самоуправления используются практически все виды муниципальных правовых актов.

В ряде муниципальных образований в субъектах Российской Федерации, расположенных на Юге России, приняты муниципаль-

¹ Наше время. 2009.13.05. №№ 139-146.

² СЗ РФ. 2009. № 52 (1 ч.). Ст. 6441.

ные правовые акты органов местного самоуправления, предусматривающие проведение антикоррупционной экспертизы. Так, в Кабардино-Балкарской Республике решением Эльбрусского районного Совета местного самоуправления от 29.06.2009 г. № 18/1 установлен «Порядок проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов органов местного самоуправления Эльбрусского муниципального района КБР и их проектов»¹. В соответствии с Порядком обязательной антикоррупционной экспертизе подлежат следующие муниципальные правовые акты органов местного самоуправления Эльбрусского муниципального района КБР, а также проекты правовых актов: затрагивающие права и свободы человека и гражданина; связанные с распределением бюджетных средств; связанные с управлением муниципальной собственностью и размещением муниципального заказа; регламентирующие осуществление полномочий подведомственных организаций; регламентирующие контрольные, разрешительные и регистрационные полномочия структурных подразделений, отраслевых (функциональных) органов местного самоуправления Эльбрусского муниципального района КБР. Иные действующие акты и проекты актов подлежат антикоррупционной экспертизе по решению Совета местного самоуправления Эльбрусского муниципального района КБР. Проведение антикоррупционной экспертизы действующих актов и проектов актов организует административно-правовой отдел местной администрации, которая проводится в срок до 10 рабочих дней. Порядок определяет перечень коррупциогенных факторов, которые должны выявляться и оцениваться при проведении антикоррупционной экспертизы муниципальных правовых актов.

В Ставропольском крае решением Думы г. Буденновска от 03.07.2009 г. № 112 утверждено «Положение о проведении антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органов местного самоуправления г. Буденновска и их проектов»². Положением предусмотрено проведение антикоррупционной экспертизы проектов нормативных правовых актов, регулирующих общественные отношения в сфере муниципальной собственности, муниципальной службы, статуса лиц, замещающих муниципальные должности, налоговых льгот, природопользования, лесного, водного, земельного, градостроительного, жилищного законодательства, законодательства об охране окружающей среды. При этом антикоррупционная экспертиза действующих нормативных правовых актов администрации г. Буденновска, главы г. Буденновска и Думы г. Буденновска

¹ Эльбрусские новости. 2009.01.07. № 88-89; Эльбрусские новости. 2009.08.07. № 92-93.

² Буденновск сегодня. 2009.31.07. № 59.

может быть проведена на основании обращения прокурора. С целью проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов, проектов нормативных правовых актов администрации г. Буденновска, главы г. Буденновска распоряжением главы г. Буденновска создается комиссия администрации города Буденновска по проведению антикоррупционной экспертизы. Заключение по итогам проведения антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов администрации г. Буденновска, главы г. Буденновска и их проектов проводится в срок до пятнадцати рабочих дней.

В некоторых муниципальных образованиях положения и порядок проведения антикоррупционной экспертизы закреплен решениями администраций муниципальных районов. Например, постановление администрации муниципального образования «Кавказский район» Краснодарского края от 09.06.2009 г. № 472 «Об экспертизе проектов нормативных правовых актов органов местного самоуправления муниципального образования Кавказский район на коррупциогенность»¹. Обязательной экспертизе на коррупциогенность подлежат проекты и нормативные правовые акты, регулирующие: порядок осуществления контрольно-надзорных функций органов местного самоуправления; порядок предоставления, распределения и расходования бюджетных средств; порядок выдачи и отзыва лицензий, разрешений и иных разрешительных документов; порядок предоставления в собственность и в пользование земельных участков, объектов недвижимости и иного муниципального имущества; процедуры, связанные с проведением экспертиз; вопросы внешнеторговой деятельности; вопросы выявления и пресечения правонарушений; порядок постановки объектов на государственный учет; порядок предоставления льгот, мер государственной помощи и поддержки; процедуры исполнения муниципальных функций и предоставления услуг. Следует отметить, что указанным постановлением рекомендовано главам городского и сельских поселений Кавказского района принять нормативные правовые акты о проведении экспертизы (включая независимую экспертизу) проектов нормативных правовых актов в целях выявления в них положений, способствующих созданию условий для проявления коррупции.

В сфере противодействия коррупции нельзя обойти вниманием и иные муниципальные правовые акты. Например, постановлением администрации Руднянского муниципального района Волгоградской области от 18.05.2009 г. № 306 «О Порядке уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях скло-

¹ Огни Кубани. 2009.16.06. № 61.

нения муниципального служащего администрации Руднянского муниципального района к совершению коррупционных правонарушений»¹ предусмотрено, что во всех случаях обращения к муниципальному служащему каких-либо лиц в целях склонения его к совершению коррупционных действий муниципальный служащий обязан не позднее текущего рабочего дня, следующего за днем обращения к нему каких-либо лиц в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, уведомить о данных фактах главу Руднянского муниципального района в письменной форме. Рассмотрение сведений, содержащихся в уведомлениях о фактах обращения в целях склонения муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений, проводится комиссией, созданной по распоряжению главы муниципального района с целью проведения служебной проверки.

Аналогичные положения содержатся в постановлении главы муниципального образования «Кореновский район» Краснодарского края от 26.03.2009 г. № 339 «О порядке уведомления представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения в целях склонения муниципального служащего к совершению коррупционных правонарушений»². Здесь уведомление муниципальным служащим администрации муниципального образования «Кореновский район» представителя нанимателя (работодателя) о фактах обращения к нему в целях склонения его к совершению коррупционных правонарушений подается незамедлительно в сектор по административной реформе Управления экономики администрации муниципального образования «Кореновский район».

В ряде муниципальных образований уже приняты программные документы в сфере противодействия коррупции. В Республике Адыгея постановлением главы муниципального образования «Город Майкоп» от 10.07.2009 г. № 516 утверждена «Программа по реализации антикоррупционной политики в муниципальном образовании «Город Майкоп» на 2009 – 2010 годы»³.

Программа предусматривает проведение мероприятий по совершенствованию работы с кадрами и кадровой политики, созданию политических условий для реализации антикоррупционной политики, совершенствованию регулирования экономики и деловой активности, регулированию социальной сферы, работы со средствами массовой информации, общественными организациями, мониторингу и аудиту антикоррупционной политики.

¹ Трибуна. 2009.26.05. № 59.

² Кореновские вести. 2009.14.04. № 46-47.

³ Советская Адыгея. 2009.14.07. № 135.

В Ростовской области решением Волгоградской городской Думы от 09.09.2009 г. № 100 создана комиссия по противодействию коррупции в муниципальном образовании «Город Волгоград» и установлен Порядок осуществления антикоррупционного мониторинга¹. Комиссия является постоянно действующей. Состав Комиссии утверждается решением Волгоградской городской Думы. Все члены Комиссии принимают участие в работе Комиссии на общественных началах и добровольной основе.

Комиссия вправе:

1) запрашивать и получать в установленном порядке от органов местного самоуправления, территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, учреждений и организаций информацию и материалы в пределах своей компетенции;

2) заслушивать на своих заседаниях руководителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, органов местного самоуправления, структурных подразделений органов местного самоуправления, органов Администрации города Волгограда, руководителей рабочих и экспертных групп о выполнении мероприятий по противодействию коррупции;

3) направлять в установленном порядке своих представителей для участия в совещаниях, конференциях и семинарах по вопросам противодействия коррупции в Администрацию Ростовской области;

4) организовывать и проводить в установленном порядке координационные совещания и рабочие встречи по вопросам противодействия коррупции;

5) создавать рабочие и экспертные группы по вопросам реализации антикоррупционной политики с привлечением экспертов и специалистов;

6) осуществлять контроль за выполнением решений Комиссии;

7) вносить в органы местного самоуправления предложения по подготовке проектов правовых актов по вопросам противодействия коррупции;

8) приглашать на заседания Комиссии представителей территориальных органов федеральных органов исполнительной власти, общественных объединений, средств массовой информации.

Комиссией посредством сбора, обобщения и анализа информации осуществляется антикоррупционный мониторинг: о фактах коррупционных правонарушений; о выявленных по результатам антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов органов местного самоуправления и их проектах положений, способст-

¹ Волгоград официальный. 2009.19.09. № 55.

вующих созданию условий для проявления коррупции; о последствиях коррупционных правонарушений; об эффективности мер противодействия коррупции и иной информации. Антикоррупционный мониторинг осуществляется по мере необходимости, но не реже 1 раза в квартал. Решение о проведении антикоррупционного мониторинга принимает Комиссия.

О своей деятельности Комиссия представляет в Волгодонскую городскую Думу и мэру города Волгодонска ежегодные отчеты, а также может представлять специальные доклады и отчеты по вопросам противодействия коррупции. Ежегодные отчеты подлежат опубликованию в бюллетене «Волгодонск официальный».

Аналогичная комиссия создана в г. Новочеркасске Ростовской области (постановление Администрации г. Новочеркаска от 31.08.2009 г. № 2323 «О межведомственной муниципальной комиссии по противодействию коррупции в г. Новочеркасске»)¹. Однако здесь состав комиссии утверждается постановлением Администрации города и председателем комиссии является мэр г. Новочеркаска, который руководит деятельностью комиссии.

Муниципальными правовыми актами могут регулироваться правоотношения в сфере соблюдения муниципальными служащими ограничений и запретов, требований о предотвращении или урегулировании конфликта интересов, исполнения ими обязанностей, установленных федеральным законом от 25.12.2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» и другими федеральными законами.

Так, постановлением председателя Ставропольской городской Думы от 30.11.2009 г. № 62-п утверждено «Положение о проверке достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых гражданами, претендующими на замещение должностей муниципальной службы в Ставропольской городской Думе, и муниципальными служащими Ставропольской городской Думы, и соблюдения муниципальными служащими Ставропольской городской Думы требований к служебному поведению»². Положение предусматривает проведение проверок достоверности и полноты сведений о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера, представляемых муниципальным служащим, замещающим должность муниципальной службы, не предусмотренную законом Ставропольского края от 18.12.2007 г. № 65-кз «О Реестре должностей муниципальной службы в Ставропольском крае», и претендующим на замещение должности муниципальной службы, предусмотренной этим Реестром должно-

¹ Новочеркасские ведомости. 2009.15.09. № 36.

² Вечерний Ставрополь. 2009.22.12. № 233.

стей, для проверки сведений, представляемых гражданами в соответствии с нормативными правовыми актами Российской Федерации.

Основанием для проверки является письменно оформленная информация: о представлении гражданином или муниципальным служащим недостоверных или неполных сведений; о несоблюдении муниципальным служащим требований к служебному поведению. Информация может быть предоставлена: правоохранительными и налоговыми органами; постоянно действующими руководящими органами политических партий и зарегистрированных в соответствии с законом иных общероссийских общественных объединений, не являющихся политическими партиями. Информация анонимного характера не может служить основанием для проверки.

Проверка осуществляется по решению председателя Ставропольской городской Думы, а в случае его отсутствия - заместителя председателя Ставропольской городской Думы. Решение принимается отдельно в отношении каждого гражданина или муниципального служащего и оформляется в письменной форме. Проверка осуществляется в срок, не превышающий 60 дней со дня принятия решения о ее проведении. Срок проверки может быть продлен до 90 дней лицами, принявшими решение о ее проведении. По окончании проверки заведующий отделом муниципальной службы и кадровой политики обязан ознакомить муниципального служащего с результатами проверки с соблюдением законодательства Российской Федерации о государственной тайне.

Проведенное исследование показало повышенное внимание и стремление органов местного самоуправления нормативно закрепить положения, обеспечивающие противодействие коррупции на муниципальном уровне.

По нашему мнению, в субъектах Российской Федерации в первоочередном порядке необходимо принять меры управленческого характера и организовать проведение ряда мероприятий, направленных на профилактику и предупреждение коррупции:

- устранение коррупционных норм в действующих муниципальных правовых актах, договорах (соглашениях) и приведение их в соответствие с федеральным и региональным законодательством;
- проведение антикоррупционной экспертизы проектов всех правовых актов;
- внедрение системы межведомственного электронного документооборота органов власти, обеспечивающей межведомственное взаимодействие органов власти в субъекте Российской Федерации с гражданами и организациями в рамках оказания государственных и муниципальных услуг;

- проведение анализа должностных регламентов муниципальных служащих и (или) их проектов на наличие в них положений, способствующих коррупциогенным проявлениям;
- разработка и внедрение в органы власти административных регламентов исполнения государственных и муниципальных функций, в том числе исполнения государственных функций;
- создание в субъектах Российской Федерации многофункциональных центров по предоставлению государственных и муниципальных услуг населению и расширение перечня услуг, оказываемых на базе действующих многофункциональных центров;
- обеспечение открытости, добросовестной конкуренции, объективности, эффективности и целевого расходования средств местных бюджетов при размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг;
- совершенствование контроля за использованием имущественных объектов муниципальной собственности, в том числе переданных в аренду, хозяйственное ведение и оперативное управление;
- обеспечение доступа граждан к информации о деятельности муниципальных органов власти различного уровня через средства массовой информации и сеть Интернет.

Полагаем, что комплекс правовых, организационных и иных мер, разработанных органами государственной власти субъектов Российской Федерации, расположенных на Юге России, будет содействовать снижению уровня коррупции, снимет остроту проблемы, что будет способствовать повышению уровня доверия населения к органам власти.

Ю.Г. Волков (Ростов-на-Дону)

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В КОНТЕКСТЕ СОЦИАЛЬНОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА: СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ

Заявленный высшим политическим руководством страны курс на модернизацию выявляет фундаментальные вопросы социального развития, требующие серьезного теоретического осмысления. Российская модель модернизации явно не укладывается в схему, предложенную постколониальным обществам в 50-е – 60-е г. прошлого века европейскими социологами, так как мы уже пережили мобилизационную модернизацию советского периода и логика догоняющего развития обрекала бы Россию на статус «постоянно» развивающейся страны. Памятен провал перестройки, когда политические

реформы, поставленные впереди экономических преобразований, способствовали геополитическому коллапсу, распаду Советского Союза. Вызывает интерес, но практически не применим в условиях России китайский опыт, авторитарный вариант модернизации, так как отсутствует опора на традиции (конфуцианство) и, самое главное, нельзя надеяться на руральную ресурсную базу.

Наверное, следует определиться с целями и способами модернизации, и, в не меньшей степени, с материальными (технологическими) и социальными предпосылками. Ориентир на модернизацию отражает тенденцию ухода от миражей постиндустриального общества и экономики знаний: действительно, несвоевременно рассуждать об управлении людьми, наращивании человеческого ресурса, постматериалистических ценностях при деградирующей социально-экономической инфраструктуре. Для постиндустриального рывка необходим период индустриального «ренессанса», обеспечения систем жизнедеятельности и сглаживания социальных и социально-территориальных диспропорций. Российская модернизация не имеет альтернативы органичности, актуализации внутренних ресурсов развития. Сохраняющиеся индустриальные анклавов, наукограды, население с достаточно высоким уровнем образования и профессиональной подготовки содержит перспективу ухода от стратегий институционального переноса и культурного заимствования.

Успех или неуспех модернизации зависит не только от консолидированности элит, но и от мобилизации базисных слоев населения. Не повторяясь о «верхушечном» характере модернизаций в российской истории, можно предположить, что паллиативность модернизационных влияний заключалась в «традиционализме», «спонтанности» сферы повседневной жизни: внедрение современных политических, правовых, рыночных институтов может привести к эффекту отторжения и отчуждения, если не адаптируется к конкретному локальному социуму, не стимулирует формирование социальных сетей, ориентированных на горизонтальную кооперацию и участие в вертикально интегрированной системе социального управления.

В разрабатываемых стратегиях развития необоснованно малое место уделяется модернизационным возможностям местного самоуправления, которое рассматривается преимущественно в контексте взаимоотношений с центральной властью, ассоциируется с целями политической стабильности. Между тем, децентрализованность, автономность, представительство интересов населения, возможности согласования в местном самоуправлении приоритетов политической и социальной модернизации дают основание полагать, что направленность, эффективность результатов и темпы преобра-

зований во многом определяются состоянием сферы местного самоуправления.

Существующая правовая база (федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»), сфера интересов, связанная с вопросами непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения, возросшее значение локального социума в условиях снижающейся территориальной мобильности и перспектив внедрения инновационных технологий на основе использования социальных и социально-экологических параметров, усиливают роль местного самоуправления как аттрактора модернизации российского общества.

При осознании сложности баланса социальных изменений и социального порядка, потому что перекося в ту или иную сторону воспроизводит стагнацию или хаос, местное самоуправление оптимально подходит в качестве стартовой площадки управленческих, технологических, организационных, кадровых инноваций. Стратегия развития местного самоуправления, таким образом, не сводится к дублированию задач общегосударственного и регионального управления. Общественно-государственный характер и взаимодействие с органами государственной власти, требует актуализации механизмов соучастия и координации, разделения сфер компетентности и обеспечения финансовыми, кадровыми и другими ресурсами.

Опыт развития местного самоуправления в постсоветский период выявил сложности, на которых «спотыкаются» реформы, связанные с целями возрастания самостоятельности и эффективности социального управления. На наш взгляд, преобладание легистской позиции, приоритета правовых изменений вне расширения социальной базы местного самоуправления может привести к дисфункциональности, повышению социальной и политической напряженности в сферах, представляющих непосредственный интерес для большинства населения локального социума. Несмотря на значительные усилия государства в правовой и финансовой сферах, органам местного самоуправления не удалось избавиться от «непрозрачности», клановости, оторванности от интересов и нужд населения.

Очевидно, что развитие местного самоуправления не может быть проведено в рамках копирования методов общегосударственного и регионального управления и нуждается в формировании прозрачного сетевого уровня. Речь идет о реализации установки на оптимальное привлечение к деятельности местного самоуправления социально активных слоев населения (представителей среднего и малого бизнеса, интеллектуального труда, работников бюджетной сферы, высококвалифицированных работников предприятий, об-

ществленных организаций). Пока же кадровый потенциал воспроизводит «элитарную» схему, опирается на узкую прослойку бюрократии, претендующей на статус монополиста в системе местного самоуправления. Не впадая в искушение «сокрушающей» критики, можно выявить тенденцию корпоративизации, грозящей превращением в институт самопредставительства и самовоспроизводства.

Иными словами, возникает эффект параллельных миров, когда органы местного самоуправления и локальный социум живут самостоятельной жизнью и «встречаются» только в период электоральной кампании. Можно высказать предположение, что такое стагнационное позиционирование является констатацией того факта, что местное самоуправление в рамках поддержания социальной стабильности применяет единственную форму активности населения – муниципальные выборы, редко прибегая или относясь с настороженностью к практикам местного референдума, сходу граждан, голосованию по отзыву депутата, закрепленным на законодательном уровне.

Сужение границ волеизъявления населения отрицательно влияет на участие в осуществлении местного самоуправления. Формулы «индифферентизма», «господство патерналистского большинства», «не правовой компетентности» представляются оправдывающими застой развития и отрыв от жизни социума, но малоэффективными в актуализации модернизационного потенциала местного самоуправления. Также очевидно, что практика местного самоуправления часто отстает от реально сложившихся форм социальной жизни. Опыт прошедших муниципальных выборов продемонстрировал конфликт интересов, прежде всего, групп малого и среднего бизнеса, и локальной бюрократии там, где приоритет отдавался приглашению «варягов» или «сохранению команды».

При всей важности преемственности в местном самоуправлении, ротация кадров и постоянная подготовка управленческого резерва является условием функционирования и развития локального социума. Можно высказать предположение, что должны быть задействованы принципы авторитаризма (контроль правящей партии за деятельностью кадров) и демократии (состязательность в процессе выборов). Стратегия развития местного самоуправления нацелена не только на реализацию общегосударственных интересов, но и на саморазвитие, занятие определенных позиций в социально-экономической и социально-политической жизни региона и страны.

Явно надуманным представляется постановка вопроса о дилемме местничества и государственных интересов, что, на наш взгляд, способствует боязни перемен и приводит к господству узко-

групповых интересов под видом лояльности к власти. Не принижая негативное влияние разобщенности, исчезновения коллективных и соседских связей в локальном социуме, криминализации и коррумпированности локальной экономики, доминирования неформальных социальных связей (личных контактов) во взаимодействии бизнес - групп и государственных структур, востребованной оказывается повышение активности граждан через систему информирования, прозрачности принятых решений и усиления контроля за деятельностью субъектов местного самоуправления. Утверждение о патернализме населения, безынициативности и веры в эффективность усилий только федерального центра в наведении порядка на местах можно считать достоверным «наполовину».

Согласно результатам социологических исследований, проведенных ИС РАН, россияне испытывают устойчивое чувство общности с людьми, живущими в том же городе или поселке (39 %) ¹, с другой стороны только 16,8 % респондентов обращались за помощью к местным органам власти в решении возникших проблем ². Очевидно, что существует разрыв между локальной идентичностью и авторитетом местного самоуправления. Идентичность, связанная с чувством гордости и привязанности к местному социуму, не коррелируется с участием в местном самоуправлении, проявляясь разве в периодическом вотуме доверия, вне мобилизации на осуществление общезначимых социальных проектов (качество окружающей среды, культура и история, образование и здравоохранение, состояние общественного порядка).

На наш взгляд, модернизационный эффект местного самоуправления может последовательно быть реализован через стратегию участия, которая предполагает расширение «публичного» пространства местного социума. Представительство в органах местного самоуправления основных социальных страт, демократизация системы управления и создание горизонтальных ассоциаций (уличных, домовых комитетов, инициативных групп) производят эффект мультипликации управленческого воздействия, нацеливают население на позитивную локальную солидарность и доверие к системе местного самоуправления. В этом смысле разрешается проблема «двойственности»: населению предоставляется реальная возможность участвовать в осуществлении местного самоуправления в рамках установленной правовой компетенции и взаимодействия с органами федеральной и региональной власти.

¹ Российская идентичность в социологическом измерении. Вып. 3. М., 2008. С. 15.

² Свобода. Неравенство. Братство. М., 2007. С. 46.

Развитие местного самоуправления в России происходит на фоне усложнения и дифференциации жизни локального социума (территории). Диверсификация экономической деятельности, появление новых социальных и социально – профессиональных слоев, изменение образа жизни актуализируют приоритеты участия, так как не одна общественная или политическая сила, ни один социальный слой не в состоянии «управлять» в одиночку. Проблема российских моногородов показывает, что в современных условиях наибольшей динамикой обладают социумы с высокой степенью экономической самостоятельности населения: поддержка государством находящихся в состоянии кризиса городских поселений не может «оттенить» вопросы экономического саморазвития локального социума, переключения на инновационные и социально обоснованные проекты.

Востребованность российским населением порядка не ограничивает возрастания роли местного самоуправления: стабильность «на местах», связанная с удовлетворенностью основными аспектами жизни и возможностями участия и влияния на местное самоуправление, определяет устойчивость общественно-политической системы. Если местное самоуправление оказывается не способным инкорпорировать социально-активные группы населения, рано или поздно напряженности локального уровня могут привести к отчуждению от фундаментальных политических институтов, стимулировать центробежные тенденции.

В условиях усложнения жизни современного локального социума готовность к переменам определяется представительством участия. Политика социального патроната может обеспечить лояльность патерналистских групп, но резко снизить перспективы модернизации. На уровне местного самоуправления востребовано рассредоточение власти, передача полномочий различным общественно-территориальным структурам, обладающим достаточными профессиональным и мобилизационными ресурсами для достижения технологических и социальных инноваций. Режим антикризисного управления локальным социумом ограничивает возможности участия населения, так как возрастает боязнь допуска к разрегулированию проблемных ситуаций «непрофессионалов», не способных принять жесткие административные решения и действовать по схеме «ручного» управления. Возрастает зависимость местного самоуправления от государства, вынужденного постоянно вмешиваться в процессы местной жизни на уровне контроля за использованием финансовых и материальных ресурсов, предоставляемых федеральной и региональной властями.

Каковы условия выхода из затянувшейся ситуации несамостоятельности местного самоуправления? Существующие институциональные параметры содержат выбор альтернатив, позволяющих при мониторинге текущих задач обеспечения жизнедеятельности осуществлять экономические и социокультурные преобразования. Самым весомым индикатором является практика мер, стимулирующих экономическую и социальную самодеятельность населения и повышения социальной мобильности «аутсайдерских» групп. Можно сказать, что «стержень» изменений в формировании консенсуса по поводу целей местного самоуправления и поощрение групп, выступающих с позиции конструктивного диалога в решении локальных проблем.

Преодоление локальной замкнутости, порождающей экономическую отсталость и политический «провинциализм», связывается с системностью преобразований, развитием экономической структуры, повышением значения муниципальной собственности, как источника социальных благ, расширением возможностей доступа к социальным ресурсам различных групп населения. Движение к модернизации не может рассматриваться лишь как разрушение старых основ¹: новые принципы местного самоуправления формируются в контексте социального контракта, взаимного соблюдения обязательств управленческих структур и населения, выступающего с социально – активными позиций.

В этом процессе должен быть задействован синтез традиций и инноваций, опыта муниципальной службы и профессиональной компетентности. Иными словами, модернизация предполагает оптимальную структуру людских ресурсов, что невозможно без перестройки культуры управления, открытости и прозрачности управленческих решений. Рассматривая двуединость преобразований, совершенствование системы управления и повышение социального качества локального социума, следует подчеркнуть также безальтернативность государственной поддержки, которая имеет координирующее, организационно-кадровое и политико-правовое значение. Нереально задействовать модернизационный проект в рамках отдельного территориального образования, целесообразно сформировать пространство модернизации, конгломерат муниципальных образований, консолидированных по сходным финансово-экономическим, социальным и культурным параметрам, наладить устойчивое взаимодействие в производственной и социокультурной сферах. Государственным структурам принадлежит инициативная роль в пе-

¹ Социальный капитал и социальное расслоение в современной России. М., 2003. С. 53.

реформировании отношений между местным сообществом и территориальными экономическими системами, нацеленными, как правило, на глобальное позиционирование. Речь идет не только о налоговой политике, выполнении определенных социальных и социально-экологических обязательств перед населением, но и о возможностях контроля со стороны местного сообщества той сферы управления экономикой, которая затрагивает непосредственную жизнедеятельность местного социума. Гарантом соглашения может выступить государство, обладающее необходимыми ресурсами авторитета, контроля и влияния.

Усиление открытости местного самоуправления, возможности контроля гражданами деятельности аппарата управления перевешивает опасения по поводу компетентного невмешательства, что, кстати, противоречит идее местного самоуправления как самостоятельного решения населением вопросов местного значения. Закрытость воспроизводит схемы коррупции, увеличивает разрыв между органами управления и населением даже в условиях экономического роста. Происходящие процессы дифференциации локального сообщества инициируют изменения «снизу», но при отсутствии образованной, ориентированной на управленческие инновации локальной элиты, осуществляются медленно и содержат риски конфликта интересов. Координация усилий государственного управления, местного самоуправления и населения в рамках стратегии участия выводит модернизацию на уровень устойчивого развития, адекватного реагирования на вызовы современности.

Отсталость, замкнутость и территориальное неравенство в ресурсах обрекают местное самоуправление на режим самовывживания, государственная поддержка в этой ситуации воспроизводит эффект отставания, инерционности и безынициативности местного сообщества. Подобный подход порождает заблуждение о несамостоятельности местного самоуправления, способствует диспропорциям в государственном и муниципальном строительстве. Осуществляемая муниципальная реформа, несомненно, закрепляет самостоятельность местного самоуправления, что включает модернизацию, переход от локальности, ориентированной на инерционность и адаптацию к структурным и функциональным переменам в сфере повседневной жизни социума, усиление значения социальной мобильности и успеха на межличностном уровне.

Следует осознавать, что изменения в системе местного самоуправления могут сопровождаться сбоями, разочарованием в достигнутых результатах, что требует консолидации местного сообщества, уверенности в будущем, и главное, доверия к государству

и общественно-политическим структурам. Институционализированная поддержка масс на уровне местного самоуправления обеспечивает политическую стабильность в модернизирующемся обществе. Партия «Единая Россия» в силу лидирующего положения в жизни муниципальных образований, кадрового и организационного потенциала может выступить инициатором модернизационного проекта, подготовить условия и сформулировать рамки и цели стратегии участия. Вероятно, есть шанс перехода от политики антикризисного управления к мобилизации местных сообществ на осуществление инновационной деятельности с опорой на традиции, опыт и жизнеспособные локальные институты.

М.А. Аствацатурова (Пятигорск)

МОДЕРНИЗАЦИЯ ЭТНОПОЛИТИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ В ПРОСТРАНСТВЕ СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

Современные новации политико-административного управления на Юге России создают условия и одновременно обязывают к пересмотру содержательного и формального наполнения этнополитической стратегии. Выделение Северо-Кавказского федерального округа (далее – СКФО) из Южного федерального округа является сильным и в известном смысле глобальным для Северо-Кавказского региона политико-административным решением. Его содержательные принципы и эмоциональный пафос были заложены и открыто высказаны Президентом РФ Д. Медведевым в Послании Федеральному Собранию РФ в ноябре 2009 г. При этом очевидно, что принятие нового управленческого решения во многом обуславливается геополитической, этнополитической, этнокультурной и этноконфессиональной спецификой Северного Кавказа¹. Также очевидно, что Президент РФ не стремился к нарушению Конституции РФ, гарантом которой он выступает и не предполагал механического возврата к управленческой стратегии, испробованной на Северном Кавказе в имперский и советский периоды.

В этих условиях Президентом РФ принято единственно верное и перспективное решение о выделении из состава ЮФО нового федерального округа – Северо-Кавказского. Само это решение может

¹ См.: Российский Кавказ. Книга для политиков / Под ред. В. Тишкова. М.: ФГНУ «Росинформагротех», 2007; Северный Кавказ в национальной политике России / Под ред. В.Тишкова. М.: ФГНУ «Росинформагротех», 2008.

быть воспринято как модернизационное, так как оно совмещает в своем содержании управленческие традиции и новации. Политико-историческая ретроспекция позволяет вспомнить первоначальное образование СКФО, что было обусловлено конкретикой управленческих стратегий и тактик на Северном Кавказе¹. Значимость северокавказского компонента в новой управленческой системе федеральных округов именно как компонента этнополитического, этнокультурного и этноконфессионального неоднократно и аргументированно подчеркивалась в отечественных исследованиях, экспертизах и мониторингах.

В этом же контексте озвучивались и проекты обустройства столицы Северо-Кавказского округа в г. Пятигорске, что соответствует исторически зафиксированной роли города в геополитической и этнополитической системе региона.

Соответственно, принятие данного управленческого решения констатирует, а также пролонгирует благоприятные условия для модернизации этнополитической стратегии государства, а также для этнополитической стратегии органов власти регионов, этнополитической стратегии органов МСУ на местах.

Модернизация этнополитической стратегии может базироваться, прежде всего, на новом качестве общественно-политических отношений², на преодолении масштабных геополитических и этнополитических рисков.

Вместе с тем модернизация этнополитической стратегии должна быть направлена на акцентирование позитивных процессов и тенденций, которые реализуются в деятельности органов власти и управления, в диалоге власти и общества, во взаимодействии местных сообществ, стратифицированных по этнополитическому, этнокультурному и этноконфессиональному признаку³. Модернизация этнополитической стратегии в СКФО является не конъюнктурным управленческим посылом, а насущной потребностью, которая соответствует:

1) **динамике этноисторических реалий региона**, в котором достигнута региональная общность исторического прошлого и настоящего населяющих его народов. На Северном Кавказе сложился

¹ См.: Указы Президента РФ от 13 мая 2000 г. № 849 «О полномочном представителе Президента Российской Федерации в Федеральном округе»; от 21 июня 2000 г. № 1149 «Вопросы обеспечения деятельности аппаратов полномочных представителей Президента Российской Федерации в федеральных округах».

² См.: Политическая наука на Юге России: становление, современное состояние и основные направления развития. Вып. 1. Мат-лы междунар. науч.-практ. конф. Ростов н/Д, 11-12 марта 2009 г. / Научн. ред. В.В. Рудой и др. Ростов н/Д: СКАГС, 2009.

³ См.: Национальные элиты и проблемы социально-политической и экономической стабильности // Мат-лы Всерос. научн. конф. 9-10 июня 2009 г. Ростов н/Д. / Отв. ред. Г. Матишов. Ростов н/Д: ЮНЦ РАН, 2009.

и успешно реализуется диалог славянского (прежде всего, русского) населения с коренными северокавказскими народами и многочисленными диаспорами. Здесь достигнут высокий уровень взаимодействия всех субъектов этносферы, каждый из которых осознает свое место и роль в общественных отношениях. Этничность остается существенным фактором взаимосвязей жителей региона, а также и определенным аргументом в достижении ими жизнеобразующих целей. Этнокультурное разнообразие составляет необходимое условие социокультурной целостности Северного Кавказа, которая базируется, в том числе, и на осознании жителями региона общности исторических судеб. Проявленная региональная идентичность является значимой базой для активизации населения в решении общих задач – достижении безопасности, повышении уровня жизни, упрочении взаимовыгодного взаимодействия;

2) **современному качеству социального состояния и самоощущения региона**, в котором достигнут определенный уровень общечеловеческой безопасности. В регионе прекращены и локализованы массовые межэтнические конфликты, нейтрализованы последствия массовой этнической миграции. Массовые настроения жителей отличаются ориентиром на стабилизацию и стремлением к социальному прогрессу, радикальные настроения не имеют массового распространения, присутствует разочарование в сепаратистских идеях, стремление к «мирной жизни», к решению социально-экономических проблем. Вместе с тем отмечается рост гражданских, патриотических настроений, в основе которых – гордость за упрочившийся авторитет России, а также уважение к ее современным политическим лидерам – Президенту РФ и Председателю Правительства РФ. Первые лица политико-управленческого истеблишмента страны воспринимаются как здравые, современные, авторитетные политики, умеющие принимать целесообразные решения и добивающиеся их исполнения;

3) **социальному и гражданскому структурированию северокавказского сообщества**, которое имеет все признаки трехсекторной модели.

В субъектах Северного Кавказа налажено взаимодействие органов государственной власти, органов местного самоуправления, функционируют многочисленные и эффективные общественные миротворческие, национально-культурные организации, общественные организации семей и родов. Заметным участником регионального процесса выступает казачество, осуществляющее этнокультурное и этнополитическое структурирование. Здесь же осуществляется успешное позиционирование институтов Русской православной

церкви в лице Ставропольской и Владикавказской епархии под руководством **архиепископа Феофана**, а также Духовного управления мусульман Карачаево-Черкесии и Ставрополя под руководством **Исмаила-хаджи Бердиева** и духовных управлений мусульман других республик. Здесь же действуют институты Армянской апостольской церкви, иудейские общины, католические приходы, руководители которых также заметны в гуманитарном и общественном диалоге.

В регионах Северного Кавказа сложилась традиция миротворчества, которая имеет глобальный характер и объединяет усилия органов власти, местного самоуправления, институтов гражданского общества;

4) **позиционированию субъектов и сообществ Северного Кавказа на Юге России, в РФ и в пространстве стран ближнего и дальнего зарубежья.** Этнические группы и диаспоры региона имеют устоявшиеся связи с другими субъектами РФ, а также со многими странами ближнего и дальнего зарубежья, где проживают «материнские этносы» диаспор региона – Арменией, Азербайджаном, Грецией, Германией, Израилем, Польшей, Турцией, Туркменистаном и др.

Вместе с тем, модернизация этнополитической стратегии должна «отозваться» новыми технологиями и методами на сохраняющиеся северокавказские риски – терроризм, религиозный экстремизм, национализм, мигрантофобия, ксенофобия. Эти проявления смешиваются с криминальными и коррупционными явлениями. Именно в совмещении общих криминальных процессов с коррупционными тенденциями, а также с целевыми террористическими акциями состоит важнейшая особенность террористического воздействия на население¹. В этой связи помимо осуждения терроризма как идеологии в общественных настроениях и коллективных жалобах населения отмечается недовольство местными властями, силовыми структурами, которые не только не воспринимаются как гаранты правового поля и охраны граждан, но, зачастую и обвиняются в прямых нарушениях закона.

Существенными факторами, которые вторгаются в общественные и политические отношения и которые важно осознать в рамках модернизации этнополитической стратегии, являются факторы титульности, репрессированности некоторых народов, этнических групп, казачества. Так, фактор титульности формирует определенную «иерархию» этносов, в которой некоторые группы с «непрестижной» этнической принадлежностью оттесняются от участия

¹ См.: Противодействие этническому и религиозному экстремизму на Северном Кавказе: Сб. мат-лов / Межрегион. науч.-практ. конф. 11-14 ноября 2008 г. Майкоп: АГУ, 2009.

в разделе собственности, от участия во власти. Весомым фактором всей системы общественных отношений продолжают оставаться фамильные, клановые, тейповые, диаспорные связи, которые реализуются как в позитивных, так и в негативных проявлениях.

Межэтнические и этноконфессиональные противоречия зачастую провоцируются социально-экономическими проблемами, конкуренцией этнических групп в решении жизненных проблем, низким уровнем жизни, безработицей, неустроенностью молодежи. Это проявляется в локальных конфликтах, которые, имея бытовые причины, трансформируются в межэтнические и межконфессиональные¹.

Важнейшим фактором модернизации этнополитической стратегии в СКФО является субъективный фактор – фактор политико-управленческих элит.

В субъектах Северного Кавказа по инициативе и при поддержке Президента РФ сформирован управленческий корпус первых лиц, которые принадлежат к новому поколению управленцев, получивших кредит доверия от Президента РФ. В этом плане контрапунктом модернизации этнополитической стратегии предполагает органичное включение в существующую систему политико-управленческих отношений нового субъекта – аппарата полномочного представителя Президента РФ в СКФО, а также самого полномочного представителя Президента РФ в личном плане.

В общем контексте выделяются проблемные сюжеты модернизации этнополитической стратегии в СКФО, в том числе, очевидные для полномочного представителя Президента РФ в СКФО, а именно: отсутствие опыта общения с северокавказским сообществом; отсутствие сложившихся рычагов управления и влияния; конкуренция с местными элитами в решении проблем населения и приобретения общественного авторитета; возможное сопротивление местных коррумпированных клановых структур и др. Здесь существенные ресурсы предоставляет выбор стиля, как управления, так и поведения в разноуровневом диалоге, во-первых, с федеральным центром, во-вторых, с руководителями субъектов, в-третьих, с главами муниципальных образований (прежде всего, столиц субъектов, входящих в СКФО), в-четвертых, с местными сообществами.

¹ См.: Региональные конфликты и проблемы безопасности Северного Кавказа / Отв. ред. Г.Г. Матишов, В.А. Авксентьев. Ростов н/Д: Изд-во ЮНЦ РАН, 2008.

**И.Е. Гайсинский, М.В. Перова,
Т.В. Вострикова
(Ростов-на-Дону)**

ИНФОРМАЦИОННО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ПОДГОТОВКИ, ПЕРЕПОДГОТОВКИ И ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ КАДРОВ УПРАВЛЕНИЯ

Современные развитые государства вступили в стадию информационного общества, осознания и принятия принципиально новой парадигмы общественного развития. Формирующиеся представления об открытости мира и общества предполагают новый подход к анализу всей системы социальных, политических и экономических отношений и управления ими. Сегодня пришло понимание того, что управлять в изменившемся мире на основе старых подходов невозможно.

Информатизация государственного управления, государственной службы и местного самоуправления рассматривается как сложный процесс. Она влияет на эффективность деятельности государственных должностных лиц, государственных гражданских и муниципальных служащих. В конечном счете, они смогут реализовать новые методы и технологии взаимодействия, как с общественными структурами, так и в системе государственной службы и местного самоуправления в условиях становления открытого демократического общества, обозначенного целью российских реформ.

Среди наиболее существенных изменений, происходящих в системе государственного управления в связи с административной реформой и реализацией программ информатизации органов государственной власти, – появление и развитие новых форм организации взаимодействия органов исполнительной власти с потребителями государственных услуг, основанных на использовании информационно-коммуникационных технологий (ИКТ). Они обеспечивают быстрый и качественный доступ к широкому спектру информации и услуг через колл-центры (call-centre), многофункциональные центры обслуживания потребителей, электронные киоски, сайты и порталы органов власти.

Одним из механизмов реализации эффективного управления в рамках основных направлений административной реформы является «электронное правительство». Данный факт подтверждается актуализацией разработок в этом направлении в виде соответ-

вующих реформ и концепций на различных уровнях государственного управления.

Анализируя проблемы в области внедрения технологий электронного правительства, можно выделить в качестве основной – неготовность самих государственных служащих к внедрению и использованию новых технологий, недостаточный уровень подготовки в области современных информационных технологий. Анализ уровня квалификации кадров в области информатизации, проведенный в рамках исследования информационно-технологического обеспечения деятельности местного самоуправления в Ростовской области, показал следующее: высшее техническое образование имеют 10 %; высшее физико-математическое образование – 5 %; не имеют специального образования, но имеют сертификат о переподготовке – 50 %; имеют только опыт работы – 35%.

На основании данных исследования, только 37 % сотрудников администрации и структурных подразделений муниципальных образований считают, что их профессиональная подготовка в некоторой степени связано с информационными технологиями; у 40 % – никак не связана; 25 % ответили, что информационные технологии знают за счет самообразования. При этом, показательным является то, что больше половины опрошенных указали в своих планах повышение квалификации по вопросам информационных технологий и отметили необходимость обучения практического использования современных ИКТ в своей профессиональной деятельности.

Обозначая пути повышения эффективности использования интеллектуального, материального и методического ресурсов учебных заведений и их работе по формированию кадрового резерва, следует особо отметить направление подготовки специалистов, знающих и умеющих применять в своей профессиональной деятельности навыки работы с современными информационными технологиями. В соответствии с этим образовательная концепция кафедры информационных технологий Северо-Кавказской академии государственной службы (СКАГС) направлена на совершенствование информационно-технологической составляющей подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров управления.

Особое внимание на кафедре уделяется дифференциации дидактического подхода при обучении разных категорий слушателей (студентов, специалистов, госслужащих и т.д.). Имеется в виду конструирование различных по структуре программ (соотношение между теоретическими и практическими занятиями), адаптация методики подачи материала к стартовой информационно-технологической подготовке, индивидуальный подход, уровень детализации

мультимедийного сопровождения и др.). По всем дисциплинам кафедры разработаны и внедрены современные технологии обучения, такие как:

- преподавание дисциплин с учетом образовательного ресурса электронных дидактических средств;
- проведение функционально ориентированных компьютерных практических занятий, позволяющих осваивать методологию самообразования и моделировать профессиональную деятельность;
- подготовка мультимедийных материалов учебного назначения: электронного конспекта лекций-презентаций, фрагментов видеосопровождения в аналоговом и цифровом форматах, электронных изданий и Web-курсов, других электронных дидактических средств;
- работа с электронной почтой студентов в корпоративных и глобальных компьютерных сетях;
- администрирование и обновление контента учебных и информирующих материалов;
- проведение виртуальных консультаций, семинаров;
- подготовка учебных заданий для адаптивного тестирования и контроля уровня знаний студентов по разделам преподаваемых дисциплин.

Можно с полной ответственностью утверждать, что с дидактической и научно-педагогической точек зрения перечисленные процедуры образовательного процесса в значительной степени соответствуют современным требованиям инновационного обучения информационным технологиям.

Разработка полного методического обеспечения по дисциплинам информационно-технологического цикла, постоянное его обновление и ориентация на профессиональную направленность является информационной составляющей системы переподготовки и повышения квалификации кадров управления. Особенность разработанной на кафедре методической литературы заключается в том, что она содержит большое количества примеров, основанных на предметных областях с подробными пояснениями, рассчитанными на разный уровень подготовки, в т.ч. и минимальный.

Трансформация методов обучения в современной образовательной среде предполагает переход от преимущественно объяснительно-иллюстративного обучения к самостоятельной познавательной деятельности по поиску, обработке, осмыслению и применению информации.

Возможности мультимедийных технологий позволяют учебную наглядность из статической превратить в динамическую, т.е. поя-

вилась возможность отслеживать изучаемые вопросы во времени. Моделировать процессы, которые развиваются во времени, интерактивно менять параметры этих процессов – очень важное дидактическое преимущество современных мультимедийных обучающих систем.

Возможности ИКТ позволяют реализовать идеи включенного обучения, когда слушатели получают новую информацию, вырабатывают и закрепляют новых знания и умения в процессе выполнения предлагаемых действий. Поэтому среди основных форм обучения, реализуемых в современной образовательной среде, нами выделены следующие: виртуальные (электронные) лекции; электронные консультации (индивидуальные, групповые, заочные,); семинары (on-line, off-line), аудио- и видеоконференции.

На кафедре информационных технологий в качестве развития образовательной среды были исследованы характеристики некоторых существующих оболочек для организации и проведения процесса электронного обучения: Docent, BlackBoard, Прометей, Learning Space, WebCT, и др. В результате сравнительного анализа дидактических свойств перечисленных оболочек была выбрана система электронного (дистанционного) обучения в среде Moodle.

Использование с 2005 г. в учебном процессе элементов дистанционного обучения, предоставляемых электронной средой Moodle, показало, что оптимальной моделью для организации учебного процесса является электронный учебно-методический комплекс. Он позволяет использовать как традиционные, так и новые приемы, методы и формы обучения. При этом, полноценный проект электронного обучения целесообразно компоновать из: инструктивного блока, информационного блока (системы информационного наполнения ресурса), контрольного блока (механизма тестирования и оценки), коммуникативного блока (системы интерактивного преподавания) и управляющей системы, объединяющей все перечисленное воедино (рис 1, 2, 3).

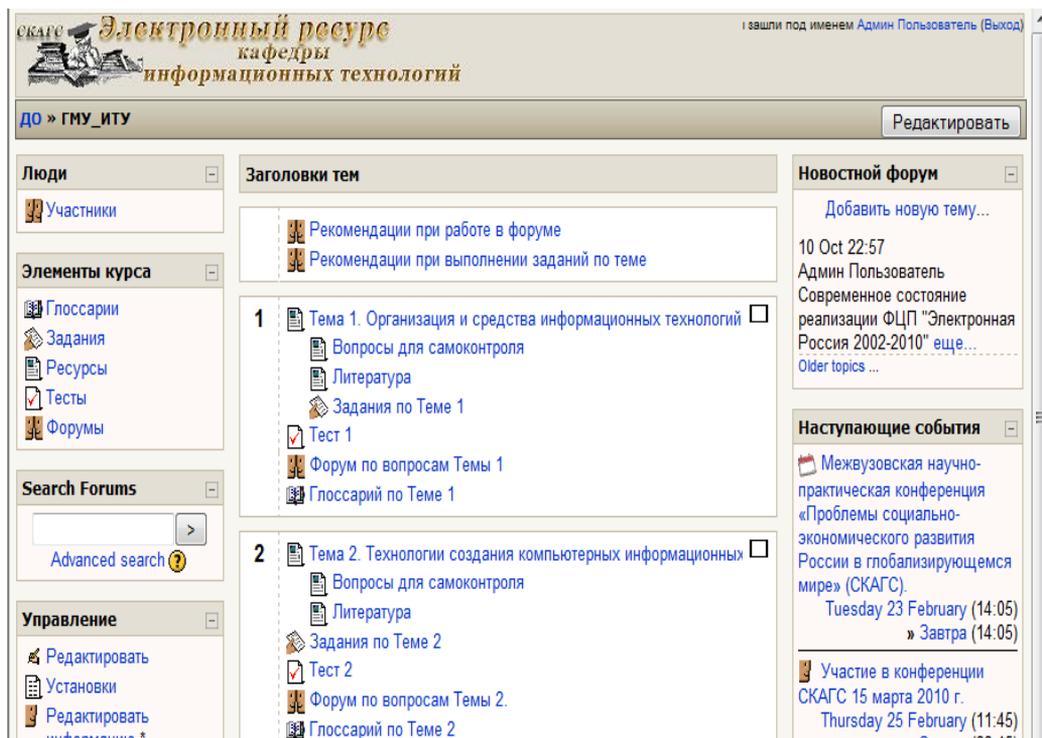


Рис. 1. *Электронный учебно-методический комплекс дисциплины «Информационные технологии в управлении»*

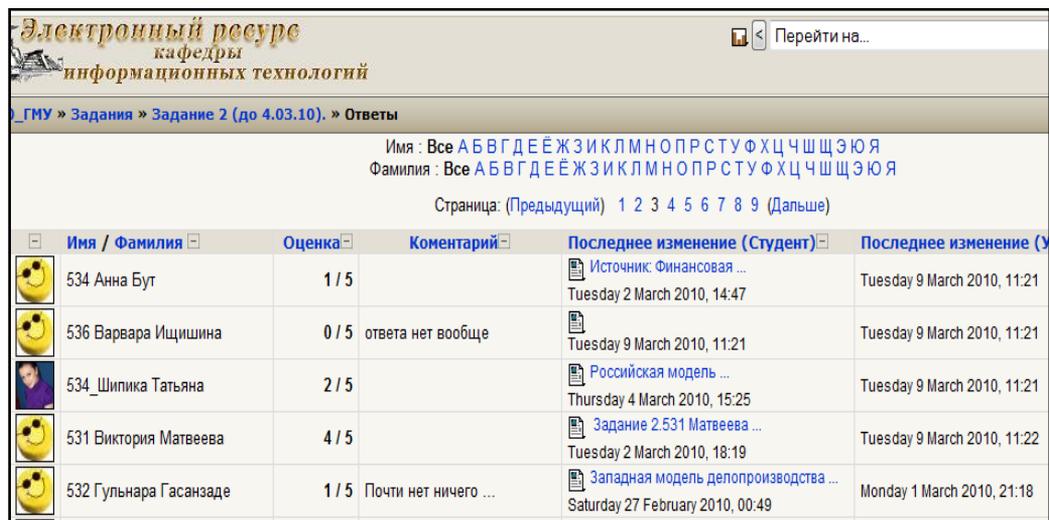


Рис. 2. *Выполнение работы на сайте в режиме «Задания» – дисциплина «Электронный документооборот».*

СКАГС **Электронный ресурс**
кафедры
информационных технологий

Вы вошли под именем Админ Пользователь (Выход)

Re: Современный этап реализации ФЦП "Электронная Россия 2002-2010"
от Оля 533Ганчарова - Sunday 18 October 2009, 15:03

1. Одним из девяти основных направлений в рамках системы программных мероприятий ФЦП «Электронная Россия» является раздел "Развитие системы подготовки специалистов по ИКТ и квалифицированных пользователей". Мероприятия этого направления нацелены на совершенствование системы подготовки специалистов для работы с современными ИКТ, ее структурное изменение, обеспечение современного материально-технического оснащения учебного процесса.

Основные запланированные мероприятия и проекты программы были выполнены практически в полном объеме.

На конец 2003 года было открыто более 3000 пунктов коллективного доступа к сети Интернет на базе почтовых отделений. Такие пункты были организованы во многих отдаленных регионах страны, где число владельцев домашних компьютеров ничтожно мало, а доступ в Интернет затруднен.

Запущен проект "Компьютерный всеобуч" в семи пилотных регионах. С сентября по декабрь 2003 года были бесплатно обучены базовым навыкам владения компьютером и сетевыми технологиями около 30 тыс. человек.

Минобразования продолжило работу по созданию учебных программ подготовки специалистов по ИКТ со средним и начальным профессиональным образованием.

Источник: <http://www.internet-law.ru/intlaw/laws/e-rus.htm>

Показать родителя | Отделить | Удалить | Ответить

Оценить...

Re: Современный этап реализации ФЦП "Электронная Россия 2002-2010"
от Оля 533Ганчарова - Sunday 18 October 2009, 15:57

2. Некоторые результаты реализации ФЦП «Электронная Россия»:

- разработана концепция «электронного документооборота» в органах государственной власти;
- проведены работы по модернизации сети научно-технической информации (в ходе этих работ к магистральной телекоммуникационной инфраструктуре были подключены 13 вузов страны);
- Федеральный закон № 126-ФЗ от 7.07.03 «О связи» предусматривает реализацию механизма «универсальные услуги связи», согласно которому в каждом населенном пункте России должен быть оборудован пункт общественного доступа к Интернету и установлен телефон (ст. 57). В связи с этим в 83 субъектах Российской Федерации на базе общеобразовательных школ

Рис 3. Фрагмент виртуального семинара по теме «Современный этап реализации ФЦП «Электронная Россия 2002-2010» – дисциплина «Информационные технологии управления»

В соответствии с разрабатываемым направлением развития образовательной среды преподаватели кафедры приняли участие в реализации программы очно-дистанционного обучения и повышения квалификации государственных гражданских и муниципальных служащих. Основной акцент был сделан на передачу технологии самообразования специалистам органов местного самоуправления. Однако при этом актуализировалась проблема выравнивания уровня их стартовой подготовки в области современных информационных технологий.

Основой программы явился разработанный преподавателями кафедры информационных технологий СКАГС совместно с Ростовским социально-экономическим институтом учебно-методический комплекс дистанционного обучения «Основы компьютерной грамотности государственных гражданских и муниципальных служащих» + CD под общей редакцией заведующего кафедрой проф. И.Е. Гайсинского.

Учебно-методический комплекс предназначен для использования в процессе повышения квалификации государственных гражданских и муниципальных служащих и содержит информационно-справочные материалы, практические задания с методическими рекомендациями по выполнению и состоит из двух основных элементов:

- учебное пособие;
- электронная система обучения и тестирования.

В качестве инструментальной базы использовался информационно-образовательный портал подготовки кадров государственного и муниципального управления (www.eduportal.webstroy.ru).

Трансформация информационно-технологического образования в направлении непосредственного его использования в практике государственного и муниципального управления реализуется в разработке, внедрении и совершенствовании следующих курсов:

- систем электронного документооборота «Дело» и «LanDocs»;
- экспертных информационных технологий, базирующихся на системомыследеятельной ОДИ-технологии с использованием разработанного на кафедре ПО (база данных «Компьютерная поддержка деловых игр». РОСПАТЕНТ. Свидетельство № 2000620093 от 08.12.2000; база данных «Информационное обеспечение кадровой работы». РОСПАТЕНТ. Свидетельство №2005620172 от 29.06.2005) и ПО «Project Expert».

- справочно-правовых систем «Консультант+» и «Гарант»;
- внедряемых в настоящее время ПО «Кадры» и ПО «Архивное дело».

Особое значение для повышения эффективности государственного управления и местного самоуправления, приобретают организация и практические навыки работы с электронными документами. «Электронный документооборот должен стать реальностью в 2010 году» – такое заявление сделал президент РФ Д.А. Медведев на заседании президиума Госсовета по проблемам развития информационно-коммуникационных технологий в Петрозаводске. С самой идеей не спорит никто, но реальной работы в этом направлении ведется мало. Причина – недостаточное компьютерное образование государственных служащих на всех уровнях власти. По этому вопросу Президент РФ добавил, что в России не должно остаться чиновников, не умеющих работать с компьютером.

Уровень информационно-технологической подготовки специалистов во многом зависит от того, насколько в процессе обучения реализуется один из важнейших дидактических принципов – овладение навыками выполнения конкретной работы.

Организовать тренинговый режим технологически бывает достаточно сложно. Однако, если подключить к этому процессу весьма эффективный и положительно себя зарекомендовавший организационно-деятельностный игровой подход (ОДИ-технология), то обучение становится способом предметной активизации студентов на уровне приобретения навыков, необходимых для их профессионального становления в качестве государственных гражданских и муниципальных служащих.

Подтверждение этому – многолетний опыт кафедры информационных технологий по преподаванию на специальностях «Государственное и муниципальное управление» и «Менеджмент организации» дисциплины «Экспертные информационные технологии», изучающей процессы выявления, идентификации и анализа проблем в условиях ограниченного временного ресурса и неполноты информации. Более того, создаются реальные предпосылки для учебно-практической имитации многих операций экспертизы. К их числу можно отнести генерирование и обновление базы знаний, диагностику объектов социально-экономической природы, системный анализ экспертной информации, экспертизу функциональной нагрузки персонала управления и др.

Большой интерес к освоению ОДИ-технологии проявляют слушатели факультета переподготовки кадров.

Как показала практика проведения таких занятий в академии, эффективность овладения экспертно-диагностическими процедурами существенно возрастает, если они базируются на вышеупомянутых базах данных.

Особую актуальность овладение экспертными информационными технологиями приобретает при подготовке специалистов для органов местного самоуправления. Как показывает опыт, в их информационной нагрузке существенное место занимает экспертная составляющая – работа по диагностике и консультированию организационного развития, что отражает один из подходов к технологии регионального управления.

По нашему мнению, современный муниципальный служащий может быть представлен как потенциальный эксперт-консультант по оргразвитию. Причем, это может относиться к его деятельности как в рамках внутренней организационной структуры органа местного самоуправления, так и к работе с объектами подведомственной территории. И такая тенденция в деятельности органов местного самоуправления в ближайшем будущем может усиливаться.

Обозначая пути повышения эффективности использования интеллектуального, материального и методического ресурсов учебных

заведений и работе их по формированию кадрового резерва, следует особо отметить направление подготовки специалистов, знающих и умеющих применять в своей профессиональной деятельности навыки работы в системе электронного документооборота. Изучение электронного документооборота – это не дань моде, это насущная необходимость, которая позволит сегодняшнему студенту, а завтра – специалисту государственного и муниципального управления повысить культуру обращения с огромными массивами информации и документами.

В рамках административной реформы государственного и муниципального управления в Ростовской области успешно реализован проект «Внедрение системы автоматизации делопроизводства и электронного документооборота «ДЕЛО» в структурах государственной, исполнительной власти и муниципальных органах Ростовской области». И в этой связи очень важно то, что выпускники СКАГС придут на работу подготовленными специалистами, получат при этом возможность больше времени уделять анализу документов, смогут обеспечить:

- высокую оперативность и надежный контроль деятельности;
- быстрый обмен информацией;
- высокую безопасность хранения документов и информации;
- высокую корпоративную культуру;
- скорость и качество обслуживания клиентов и населения за счет минимального риска утраты или порчи документа и информации, упрощения процедур внедрения инноваций и пр.

Опыт показывает, что в процессе подготовки специалистов как экономического профиля, так и менеджерского направления необходимо вводить дисциплины информационно-технологического направления по автоматизации государственного и муниципального управления.

Однако при выборе и внедрении современных электронных систем образовательные учреждения сталкивается со многими проблемами, в том числе и финансовыми. Выходом из этой ситуации может быть предоставление вузам на основе договоров о сотрудничестве фирмами-разработчиками версий своих систем автоматизации на льготных финансовых или безвозмездных условиях. Даже если эти версии будут обладать несколько ограниченными функциями, тем не менее, их главное достоинство в том, что они реальные, а не демонстрационные.

СКАГС не готовит специалистов по документоведческим дисциплинам. Однако в целях повышения качества подготовки специалистов для структур государственной, исполнительной власти и

муниципальных органов кафедрой информационных технологий было инициировано включение в учебный процесс программные продукты: «ДЕЛО», «КАДРЫ» и «АРХИВНОЕ ДЕЛО» компании «Электронные офисные системы», как на очной форме обучения, так и при повышении квалификации кадров управления.

При поддержке руководства академии и деканатов в учебный процесс очной формы обучения с 2007 г. по специальностям: «Государственное и муниципальное управление», «Налоги и налогообложение» введена дисциплина «Электронный документооборот».

Задача дисциплины – расширить знания и навыки будущих специалистов, которые позволят им принимать активное участие во внедрении и эксплуатации систем электронного документооборота в организациях, составлять планы внедрения, готовить экономическое обоснование проектов автоматизации управления, разрабатывать внутренние нормативные документы и организовывать практическую работу с системами электронного документооборота.

Учитывая новизну и стремительность развития IT-образования, разнообразие квалификационных требований при подготовке специалистов, необходимость дополнительных финансовых затрат для обеспечения адекватной материальной базы подготовки и многое другое, кафедрой установлены творческие контакты с рядом IT-компаний, с производителями ПО в области государственного и муниципального управления, их представителями в Ростове-на-Дону.

Благодаря сотрудничеству с компаниями «Электронные офисные системы» (г. Москва), «Expert Systems» (г. Москва), НПЦ «Космос-2» (г. Ростов-на-Дону), «УВТес» (г. Ростов-на-Дону) и др. улучшилось не только инструментальное обеспечение информационно-технологической составляющей обучения, но в большей степени проявился рост уровня креативности студентов (будущих специалистов) при изучении дисциплин, развивающих инновационные компетенции. Значение этого фактора для развивающейся и качественно трансформируемой информационной системы местного самоуправления переоценить невозможно.

J. Bizon-Górecka, D.Eng.;
E. Swoiński, D.Eng.;
J. Górecki, M.Eng.
(Bydgoszcz – Poland)

**LOCAL COUNCIL ACTIVITY
FOR THE GROWTH OF INNOVATION
AT THE ENTERPRISES IN POLAND
(ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ,
НАПРАВЛЕННАЯ НА ИННОВАЦИОННЫЙ РОСТ
ПРЕДПРИЯТИЙ ПОЛЬШИ)**

В статье подчеркивается, что в существующей территориальной системе Польши можно выделить три ветви управления общественными отношениями: местную (коммуны и административные районы), региональную (провинции) и центральную. Инновационная политика стала основным принципом деятельности органов власти в странах Европейского Союза, что подтверждается социально-экономической программой, названной «Лиссабонская стратегия».

Создание инновационной политики – это признак внимания к проблеме повышения конкурентоспособности экономики Польши, и оно должно рассматриваться как одно из приоритетных направлений развития страны.

Далее в статье приводятся некоторые результаты социологических исследований, проведенных Технологическо-Естественнонаучным Университетом в Быдгоще (Польша) в рамках проекта «Развитие мониторинга системы инновационной активности и обмена инновациями» и посвященных оценке деятельности органов местного самоуправления, направленной на инновационный рост предприятий Польши.

В частности, согласно данным исследованиям, предприятия, не всегда охотно вступающие в инновационные проекты, оценили степень инновационного риска на сегодняшний день в 61 %. В то же время, достаточно большое количество предприятий в Польше заинтересовано в изменениях инновационного характера.

In the existing in the Polish territorial system we can distinguish three segments of the management public matters - local segment (commune, administrative district), regional (province) and central (defined as the segment of the general business). Management in these

three areas is a process consisting of undertaking through the organs directing the individuals of territorial council many of various and related decisions and workings which have to assure such functioning of these individuals that put aims were reached in the effective and efficient way.

The local council is the organization of social relations consisting of that some community solves its problems and makes decisions in the masterful way, more seldom however for its representatives mediation. At the bases of self-government, there is the acknowledgement of citizens, their ability to make decisions relating to the social life subjective. One talks about some social group that it is self-governing in this sense, if it has a possibility of making independent decisions in its own matters.

The development is the dynamic process leading to quantitative changes and qualitative in the sphere: social, economic, in the technical infrastructure or spatial planning, according to needs and occupants preferences. It is achieved by the realization of the tasks in the range of the housing building (e.g. spatial policy, municipal building), the creating favourable conditions for investment, education, a health protection, social care, technical infrastructure, the protection of the environment, and also the development of the enterprise.

The innovative policy became the most important policy of the governments in the countries of the European Union. This confirms the social-economy programme so-called "Lisbon Strategy". The creation of the innovative policy is the symptom of worry about the improvement of the competitiveness of the Polish economy, as one from the economic policies the development is whose aim of the national and regional systems innovation, i.e. the system of institution, skill and encouragements. Complex developmental strategies were worked out, named as the regional or national strategies of the innovation, the including principles of the harmonious development of the region or the city.

The territorial council making up one from basic institutions - the legal present state, it is normalized in the legal acts of the highest line, together with the Constitution. The so-understood territorial council finds in individual governments the constitutional protection. The constitutions of states create the institutional guarantees of the self-government of local relationships.

Basic condition of the assurance of decent life for the occupants of the region, comprehended as realization of the standards of European Union, developing the local economy in the support about created economic plans is consistent. The strategies of the development are the basis of creating, as a result of the integrated social planning, economic,

ecological and spatial steering on the longer period. Following elements settle about the essence of the council: subject and the object of the council and the way executes by not the state administration. The living community is the subject of the territorial council on the definite area, organized guided in the territorial council relationship. Relationship is a creature appointed by the state in the aim of the realization of this tasks. The present relationships of the territorial council are the right of the existence only when the state puts on the duty of the realization tasks. You cannot choose the essence of the self-government of these relationships, how this was acted still the last century, in against the businesses of the state the businesses of the local society. The council does not have and can not have own sovereign rights (tasks). The only sovereign is government and only it can pass on and it passes on definite tasks to created territorial associations.

Moreover, activities aiming to the local development should be based on many years' investment plans and operating programmes. The principal aim of the Polish regional politics in years 2007-2013 there is the coming to the improvement of the competitiveness economic regions. The growth of the number of enterprises initiating innovations is her word. Inspiring the innovative activity of enterprises happened the important task of the government and council administration.

Initiating of durable developmental processes in regions is the aim of the regional politics of the state. This party just marks as principles of long-wave planning of strategy of regional development and support of public politics on such the strategies.

The undertakings aiming the improvements of competitiveness of the economy of the Kujawsko-Pomorski Region are intentional both in the up to date Strategy Development of the Kujawsko-Pomorski Region on years 2007 - 2020 as and the Regional Strategy Innovation to 2015.

The review of the literature [4], [6], [7] shows that every change can be named as an innovation that raises the quality of products, processes or systems (e.g.: organizational, technological, ecosystem). According to Peter F. Drucker [3], the innovation is always the reply to the needs of the market, and indeed it is inspired by the market.

The Oslo Manual (international methodological textbook from the range of the investigations of statistical technical innovations) distinguishes the innovations: product, process, organizational, marketing.

The conducted investigations of the enterprises of the Kujawsko-Pomorski Region, the areas of innovations what shows Fig. 1. You can notice the predominant part of the law the suits innovations. This marks businessmen large consciousness about the part of law suits changes.

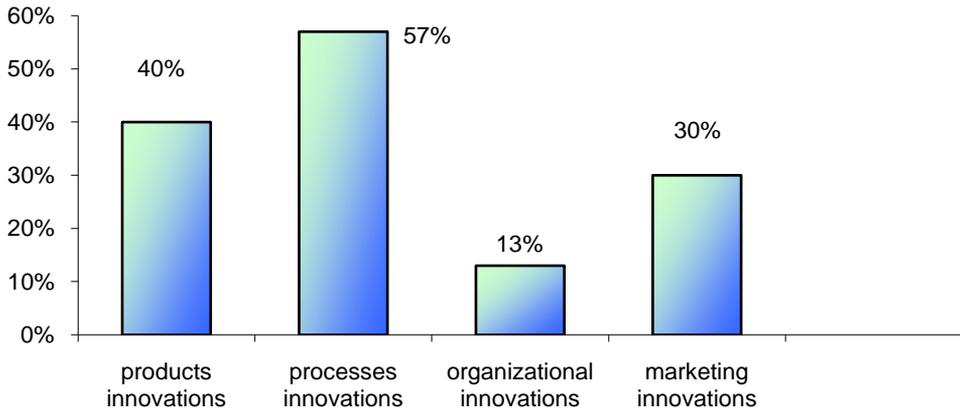


Fig. 1. The kinds of innovations initiated in the enterprises of the Kujawsko-Pomorski Region

Source: own investigations

You can notice own investigations that the businessmen of the Kujawsko-Pomorski Region have the consciousness of the positive influence of the searchingly-developmental activity on the shape of the enterprise. Fig. 2. presents the opinion of the businessmen in the matter of the importance of searchingly-developmental activity for the profits of the organization.

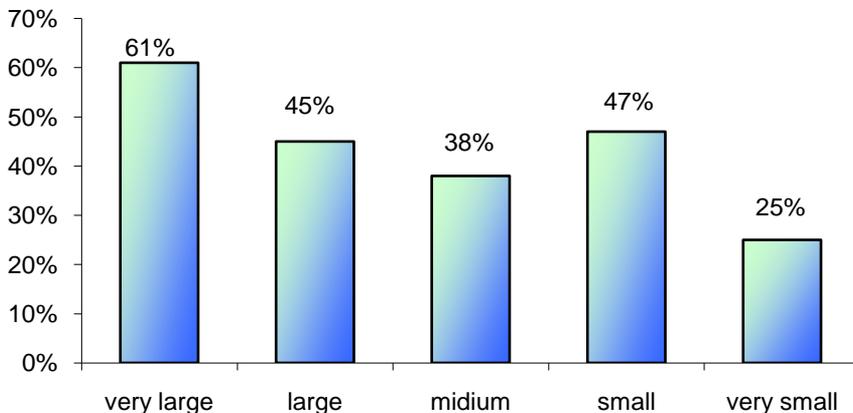


Fig. 2. The meaning of searchingly-developmental activity for the profits of the enterprise

Source: own investigations

The lack of the funds on investigations about the searchingly-developmental character in enterprises is the main barrier of their leadership. That is why the initiatives of the local council have the large meaning, aiming to the transfer of innovative knowledge to economic organizations.

University of Technology and Life Sciences in Bydgoszcz and its *Regional Strategy Innovation for the Kujawsko-Pomorski Region* coordinator functioned for example in the Kujawsko-Pomorski Region near which was appointed Regional Innovation Centre. The creation of the modern system of the distribution of information about innovative character for the needs of the whole Kujawsko-Pomorski Region, except raising the quality of the education, its aim and linking and tightening between academic environment and the enterprises.

Within the realization of the taken strategic tasks, the project was prepared and called: *the Development of the monitoring system of the innovative activity and the transfer of the innovation* in University of Technology and Life Sciences in Bydgoszcz, which was accepted to the realization within the activity 2.6. Regional Innovative Strategies and the transfer of knowledge of Integrated Operating Development Regional Programme.

The workshops were also organized within this project, with the participation of small and average enterprises, on the topic of the scientifically-investigative offer. The special effect of these workshops magnificent oneself the indication of in the range of searchingly-developmental problems businessmen needs. The interest co-operation in this range results from the desire of the diversification of the innovative risk: the arrangement of it on scientific individuals and businessmen. For undertaking the innovative activity by the manager personnel of enterprises limits the consciousness of the risk connected with it. You can define the innovative risk as the degree of not achieving the aim of innovative intentions. The probability of the lack of the success makes them up in the course of undertaken changes generally.

Enterprises, uneasy with the results of the initiation of the innovation, study the innovative risk. The analysis of the innovative risk is conducted on the average by 61% studied). Businessmen plans connected with risk management show that there is an increase of the concern of innovative risk (Fig. 3).

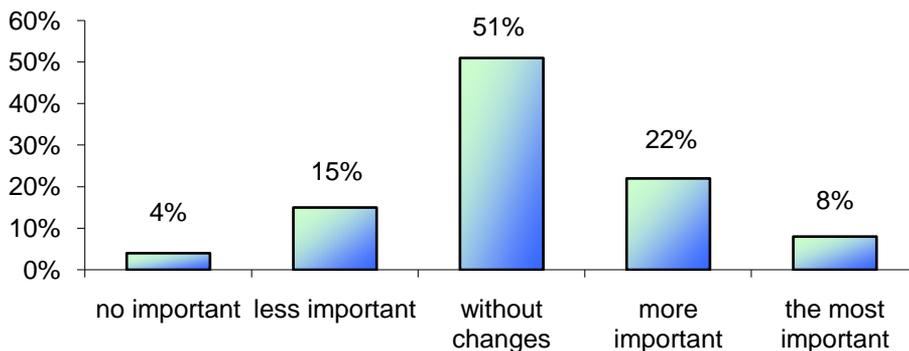


Fig. 3. Businessmen plans regarding the innovative risk management in the enterprise

Source: own investigations

The research revealed that there is a large interest of enterprises about introducing changes with the innovative character. Such attitude results from the necessity of the continuous improvement of economic organizations, functioning on the competitive market. They also realize that there are many threats, connected with the initiation of the innovation.

Bibliography:

- [1]. BATKO A., *Spółeczeństwo od A do Z*, ZamKor, Kraków 1997.
- [2]. CHMAJA M.(red.), *Leksykon Samorządu Terytorialnego*, Graf-Punkt, Warszawa 1999.
- [3]. DRUCKER P.F., *Innowacje i przedsiębiorczość. Praktyka i zasady*, PWE, Warszawa 1992.
- [4]. JASIŃSKI A.H., *Przedsiębiorstwo innowacyjne na rynku*, K i W, Warszawa 1992.
- [5]. HAUSER J., *Administracja publiczna*, PWN, Warszawa 2005.
- [6]. PENC J., *Innowacje i zmiany w firmie. Transformacja i sterowanie rozwojem przedsiębiorstwa*, Placet, Warszawa 1999.
- [7]. SOSNOWSKA A., *Jak wdrażać innowacje technologiczne w firmie. Poradnik dla przedsiębiorców*, PARP, Warszawa 2005.

Е.А. Агеева, В.А. Тимченко (Пятигорск)

**ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ
ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В КОНТЕКСТЕ СТАНОВЛЕНИЯ
ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РФ**

Обращение к проблематике функционирования местного самоуправления в значительной степени обуславливается спецификой и характером происходящих в современной России общественно-политических преобразований¹. Институт местного самоуправления играет значительную роль в процессе формирования гражданского общества, так как все гражданские права и массовые виды активности, различные внесударственные проявления общественной жизни людей зарождаются и в конечном итоге реализуются в местных сообществах, образующих базу гражданского общества. Данный тезис в 2003 г. нашел свое воплощение в словах заместителя руководителя Администрации Президента РФ Д. Козака согласно которым: «местное самоуправление должно стать не красивым лозунгом, а реальным институтом гражданского общества, и способом осуществления публичной власти, обладать всеми теми качествами, которыми оно обладает во всех цивилизованных странах»². Самостоятельное решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, определенных законодательством РФ, а также осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, передаваемых им законами РФ и ее субъектов, позволяют рассматривать местное самоуправление как социально-правовой институт, обеспечивающий «смычку» государства и гражданского общества;

¹ Зотова З.М. Власть и общество: проблемы взаимодействия. М., 2001. С. 144.

² Коммерсантъ. 2003. 13 января.

дающий возможность гражданину как главному субъекту гражданского общества и местного самоуправления, участвовать как в решении государственных задач, так и вопросов местного значения, проявлять гражданскую активность, реализовывать свои права и свободы. Однако такую роль может играть только подлинно народное местное самоуправление.

Сущность организации и функционирования местного самоуправления раскрывается в перечне его основных принципов, под которыми понимаются закрепляемые Конституцией РФ, федеральными законами, обусловленные природой местного самоуправления коренные начала и идеи, лежащие в основе организации и деятельности населения, формируемых им органов, самостоятельно осуществляющих управление местными делами, и обязательные для федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ и муниципальных образований. С общими принципами местного самоуправления тесно связаны задачи и функции местного самоуправления¹. Среди задач, стоящих перед местным самоуправлением, можно выделить такие как: укрепление основ конституционного строя; обеспечение реализации права граждан РФ на местное самоуправление; создание условий для обеспечения жизненно важных потребностей и законных интересов населения; проведение необходимых мер по социальной защите населения; подготовка кадров для муниципальных органов. Исходя из задач строятся функции местного самоуправления, под которыми понимаются основные направления муниципальной деятельности, в числе которых: обеспечение участия населения в решении вопросов местного значения; управление муниципальной собственностью и финансовыми средствами; обеспечение комплексного развития территории муниципального образования; обеспечение жизненно важных потребностей населения; охрана общественного порядка; защита прав и законных интересов местного самоуправления.

Правовое выражение функций местного самоуправления осуществляется в предметах его ведения, которые включают в себя вопросы местного значения и отдельные государственные полномочия, которыми наделены органы местного самоуправления. Согласно ст. 4 ФЗ 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» правовую основу местного самоуправления составляют²: 1) общепризнанные принципы и нормы международного

¹ *Вобленко С.* Кодификатор функций местного самоуправления: необходимость, структура, назначение: методология управления // Городское управление. 2008. № 1. С. 29-36.

² ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. С. 9500-9570.

права, международные договоры РФ; 2) Конституция РФ, федеральные конституционные законы, федеральные законы, среди которых: ФЗ РФ от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в РФ»; ФЗ РФ от 9 февраля 2009 г. № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»¹ и издаваемые в соответствии с ними иные нормативные правовые акты РФ; 3) конституции (уставы), к числу которых относится Устав Ставропольского края²; законы и иные нормативные правовые акты субъектов Федерации (в частности, Постановление Государственной Думы Ставропольского края от 26.06.97 г. № 636-39 ГД СК «Об основных положениях концепции развития местного самоуправления и краевой программе государственной поддержки местного самоуправления в Ставропольском крае»³; Закон Ставропольского края от 2 марта 2005 г. № 12-кз «О местном самоуправлении в Ставропольском крае» (с изменениями от 12 декабря 2005 г., 11 мая, 13 октября 2006 г., 1 июня 2007 г.)⁴; 4) уставы муниципальных образований, среди которых интерес представляет Устав города-курорта Пятигорска⁵; решения, принятые на местных референдумах и сходах граждан и иные муниципальные правовые акты.

Многие проблемные вопросы организации и деятельности местного самоуправления, его правового регулирования во многом нашли отражение в ФЗ 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», обновленном региональном законодательстве о местном самоуправлении.

Вместе с тем, по справедливому замечанию, озвученному аудитором Счетной палаты С. Рябухиным на семинаре-совещании, состоявшемся в конце 2008 г. на тему «О практике применения ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»: «...Сам факт, что за период правоприменения 131-го федерального закона как грибы появились больше десяти общественных институциональных организаций и исследовательских учреждений, занимающихся его исследованием, является индикатором того, что над этим законом надо серьезно работать»⁶.

¹ <http://www.rg.ru/2007/03/07/sluzhba-dok.html>; <http://rg.ru/2009/02/13/dostup-dok.html>

² <http://www.gubernator.stavkrai.ru/law>

³ <http://www.law7.ru/index.htm>

⁴ http://map.lawcs.ru/south/stavropol_8zakon12.doc

⁵ <http://duma-pyatigorsk.ru>

⁶ Захватова Ю. Местное самоуправление в России состоялось (если оставить за скобками финансы) // Российская Федерация сегодня. 2008. № 21. С. 11.

Осуществляемое на основе ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ»¹ реформирование местного самоуправления представляет собой часть реализуемого федерального плана мероприятий, направленного на создание наиболее оптимального механизма функционирования публичной власти в государстве. Этому в значительной степени способствует разработка стратегий социально-экономического развития муниципальных образований в отдельно взятом регионе в целях совершенствования института местного самоуправления и обеспечения эффективной деятельности муниципальных образований субъекта РФ. Разработка данных документов в определенной мере позволяет сформулировать эффективные принципы взаимоотношений Федерации, ее субъектов и муниципальных образований, определить основные направления государственной поддержки местного самоуправления и оптимизации муниципальной деятельности в контексте правовой политики федеративного государства.

К числу подобных документов, в которых получило свое отражение формулирование ключевых путей и способов оптимизации функционирования местного самоуправления, относится Стратегия социально-экономического развития г. Пятигорска до 2020 г., участие в разработке которой было принято экспертами Пятигорского филиала Северо-Кавказской академии государственной службы. Упомянутая Стратегия предполагает формирование кластера инновационно-исследовательского типа, требующего разработки долгосрочных прогнозов инновационного прорыва в социально-экономическом развитии Пятигорска на основе совершенствования системы муниципального управления. Стратегия социально-экономического развития города-курорта Пятигорска закрепляет систему представлений об основных целях, задачах и приоритетах социально-экономической политики органов местного самоуправления, важнейших направлениях и средствах их реализации на долгосрочную перспективу. Эффективность реализации положений Стратегии заключается в необходимости скоординированной деятельности субъектов муниципального развития, представляющих собой сферы власти, науки, образования, бизнеса, некоммерческого сектора.

Разрешение сложившихся в социально-экономической системе проблем и достижение стратегических целей предполагают реализацию комплекса мер, среди которых: формирование инновационного парка «Экология жизни»; развитие макрорегионального курортно-туристского центра, качественно обновленной индустрии гостепри-

¹ ФЗ от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003. № 40. Ст. 9500-9570.

имства; создание южнороссийского финансового и делового Центра; развитие научно-образовательного центра и сохранение уникального историко-культурного облика Пятигорска как национального достояния России; повышение удовлетворенности горожан уровнем и качеством жизни – материальным положением, возможностями самореализации в труде и отдыхе, комфортной для проживания городской средой. Определяющим условием успешной реализации данных мер является налаживание эффективного муниципального управления и организация публично-частного партнерства.

К числу ключевых задач, обозначенных в Стратегии и направленных на совершенствование системы муниципального управления, относятся: оптимизация структурно-функциональных характеристик муниципальных органов и муниципальных учреждений в целях эффективного исполнения управленческих функций и обеспечения высокого качества и доступности муниципальных услуг; совершенствование кадрового обеспечения процессов муниципального управления; разработка концепции и программы кадровой политики города; развитие информационно-аналитического потенциала системы муниципального управления; создание единого информационно-коммуникационного пространства; повышение эффективности организации управленческих процессов на основе внедрения социальных технологий и повышения профессиональной культуры муниципальных служащих; повышение эффективности формирования и расходования местного бюджета; а также формирование и продвижение имиджа и бренда Пятигорска.

Следует отметить, что в современных обстоятельствах характер организации местного самоуправления обусловлен многообразием политико-правовых, экономических, социокультурных условий и факторов, исторических и иных местных традиций. Его особенности проявляются в территориальной организации, структуре и функциях муниципальных органов, их отношениях с органами государственной власти, отражаются в специфике правового регулирования. Создание необходимого для учета таких особенностей политико-правового пространства обеспечивает наиболее благоприятные условия для реализации потенциальных возможностей местного самоуправления, интересов населения муниципального образования. Поэтому концептуальные положения государственной политики должны учитывать не только общие принципы организации местного самоуправления, но и особенности их осуществления на отдельных территориях, гармонизируя общенациональное, региональное и местное.

Г.Л. Акопов (Ростов-на-Дону)

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ПЕРИОД РАЗВИТИЯ ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА

Современными учеными предложено немало определений информационного общества. Одними из первых исследователей информатизации социума явились З. Бжезинский, Д. Белл и Э. Тоффлер, которые под информационным обществом понимали разновидность постиндустриального общества. Рассматривая общественное развитие как «смену стадий», сторонники этой концепции информационного общества связывают его становление с доминированием четвертого, информационного сектора экономики, следующего за тремя известными секторами – сельским хозяйством, промышленностью и экономикой услуг. При этом они утверждают, что капитал и труд, как основа индустриального общества, уступают место информации и знаниям в информационном обществе¹.

Российская Федерация твердо встала на путь формирования информационного общества около десяти лет назад. Еще 28 мая 1999 г. решением Государственной комиссии по информатизации при действующем в тот период Государственном комитете Российской Федерации по связи и информации, за номером 32, была одобрена «Концепция формирования информационного общества в России». Она явилась отправной точкой для формирования информационного общества в нашей стране. Целью концепции было определение российского пути построения информационного общества, основных условий, положений и приоритетов государственной информационной политики, обеспечивающих ее реализацию. В Концепции формулировались политические, социально-экономические, культурные и технико-технологические предпосылки и условия перехода к информационному обществу и обосновывалась специфика российского пути к информационному обществу.

22 июля 2000 г. Россия наряду с другими странами «большой восьмерки» в Японии приняла Окинавскую хартию глобального информационного общества, в которой отмечено, что информационные и телекоммуникационные технологии являются важнейшими факторами, влияющими на развитие цивилизации XXI в.

Уже 9 сентября того же года была утверждена Доктрина информационной безопасности Российской Федерации. Следующим шагом в процессе перехода к информационному обществу в России явилась утвержденная постановлением Правительства РФ от 28 ян-

¹ Подр. см.: Копылов В.А. Информационное право.– 2-е изд. М.: Юристъ, 2003. С. 21.

варя 2002 г. Федеральная целевая программа (ФЦП) «Электронная Россия (2002-2010 годы), реализация которой позволит обеспечить полноправное вхождение граждан России в глобальное информационное общество.

На прошедшей в 2003 г. в Женеве всемирной встрече на высшем уровне по вопросам информационного общества Россия вошла в число стран, подписавших Декларацию принципов «Построение информационного общества – глобальная задача в новом тысячелетии». Позднее, в конце 2005 г., на очередной встрече на высшем уровне по вопросам информационного общества (ВВУИО) лидеров большинства стран было утверждено Тунисское обязательство по вопросам информационного общества (18 ноября 2005 г.).

Следует также указать на то, что распоряжением Правительства Российской Федерации от 27 сентября 2004 г. утверждена Концепция использования информационных технологий в деятельности федеральных органов государственной власти до 2010 г., по результатам реализации которой было намечено формирование в Российской Федерации «Электронного правительства».

Отметим, что 27 марта 2006 г. Генеральная Ассамблея ООН приняла Резолюцию, в которой провозгласила 17 мая – Всемирным Днем информационного общества. А 7 февраля 2008 г. была принята Стратегия развития информационного общества в Российской Федерации (№ Пр-212). И в июле 2008 г. состоялось заседание президиума Государственного совета «О реализации Стратегии развития информационного общества в Российской Федерации», где в своем вступительном слове Президент РФ Д.А. Медведев отметил: «...на заседаниях президиума всегда рассматриваются наиболее актуальные вопросы развития нашей страны. К числу таковых относится вопрос развития информационного общества в Российской Федерации. Не буду говорить банальностей, очевидно, что в XXI веке главная ставка делается именно на развитие информационно-коммуникационных технологий».

На заседании были обсуждены многие ключевые моменты развития информационного общества. Но значимых сдвигов не последовало, и уже 12 февраля 2009 г. на заседании Совета по развитию информационного общества в России Президент РФ Д.А. Медведев вновь вернулся к обозначенной проблеме: «Очевидно, что сегодня никакой прогресс и модернизация невозможны без информационных технологий, это касается и научно-технической сферы, и не только научно-технической сферы, но и собственно вопросов управления и даже вопросов укрепления демократии в стране»¹. Прези-

¹ Стенографический отчет о заседании Совета по развитию информационного общества http://www.kremlin.ru/appears/2009/02/12/1555_type63381_212850.shtml

дент особо отметил, что: «В рейтинге готовности стран к сетевому миру (есть такой рейтинг) мы находимся на «почетном» 72-м месте».

С помощью новых компьютерных технологий резко снижается потребность в построенных на чиновачалии управленческих конструкциях, без посредничества которых до сих пор невозможно было организовать совместную работу большого количества людей. В условиях низкого качества коммуникаций такие конструкции были необходимы, но теперь передавать управляющее воздействие выгодней не по состоящей из чиновников цепочке, а посредством интернет-технологий. Причина этого – в «родовых» свойствах бюрократических систем управления, таких, как высокие расходы на содержание, подчиненность главным образом целям собственного сохранения и укрепления, подавляющая инициативу и усиливающая зависимость каждого служащего от вышестоящего должностного лица.

Использование информационно-коммуникационных технологий в деятельности органов государственной власти позволяет сделать предоставление государственных услуг более удобным для граждан и организаций. Ключевым показателем решения этой задачи является количество государственных услуг, полностью предоставляемых в электронном виде, т.е. не требующих очного обращения населения в органы власти.

Еще в середине 2009 г. в России появился единый электронный «справочник» с адресами и телефонами органов исполнительной власти, а также с перечнем госуслуг.

На сегодняшний день справочно-информационный портал «Государственные услуги» (<http://www.gosuslugi.ru/>) является единой точкой доступа граждан и организаций к информации о государственных услугах, предоставляемых органами исполнительной власти Российской Федерации, а также о возможности получения этих услуг.

Портал «Государственные услуги» доступен любому пользователю информационно-телекоммуникационной сети Интернет и организован таким образом, чтобы обеспечить простой и эффективный поиск информации и ее предоставление. Все услуги, размещенные на портале, соотнесены с конкретным регионом России: место получения услуги определяет как наличие самой услуги, так и условия ее предоставления.

Но, к сожалению, портал работает в тестовом режиме и на сегодняшний момент оказывает скорее информационную поддержку для потребителей государственных услуг. В ближайшей перспективе пользователи Интернета смогут получать услуги, не выходя из дома или офиса. Такая задача поставлена в постановлении Правительст-

ва РФ «О единой системе информационно-справочной поддержки граждан и организаций по вопросам взаимодействия с органами исполнительной власти и органами местного самоуправления с использованием информационно-телекоммуникационной сети Интернет», а также концепции, которая подробно расшифровывает постановление. Этот документ находится на стыке Федеральной целевой программы «Электронная Россия» и административной реформы.

Правда, все эти документы – только первый шаг. Сейчас база данных административных регламентов фактически находится в бумажном виде, поясняют в министерстве связи и массовых коммуникаций. Единый портал предоставит возможность доступа к базе административных регламентов, которые будут переведены в электронный вид. Согласно Стратегии развития информационного общества это произойдет к 2015 г. Сейчас работа по развитию портала ведется в рамках Федеральной целевой программы «Электронная Россия» на 2009-2010 гг. Следующим шагом станет долгосрочная целевая программа «Информационное общество (2011-2018)», направленная на реализацию государственной политики в области совершенствования государственного управления и взаимодействия власти и общества на основе использования информационно-коммуникационных технологий. К ноябрю этого года проект концепции ФЦП «Информационное общество (2011–2018)» должен быть разработан Минкомсвязи совместно с Минэкономразвития и Минфином¹. Темпы роста интернет-пользователей и уровень влияния всемирной сети позволяют утверждать, что в современном мире эффективная информационно-коммуникационная политическая конкуренция является определяющим фактором завоевания и сохранения политической власти.

В связи с вышеизложенным все больше отечественных и зарубежных ученых приходят к выводу, что в период нового информационного общества, зарождается новая правящая элита. А. Бард и Я. Зодерквист в своей книге «Нетократия: новая правящая элита и жизнь после капитализма» уверенно утверждают, что новый класс т.н. «нетократов»², уже находится у власти и скоро полностью вытеснит устаревшую политическую элиту неспособную обуздать глобальную информационную сеть.

О подобном развитии событий предупреждал Элвин Тоффлер в своей книге «Третья волна», где он, в частности, писал: «Третья волна, уже начавшая сокрушать промышленные структуры, откры-

¹ См.: Вся власть в Интернете // Российская газета. Федеральный выпуск. № 4937 (113). 2009. 24 июня.

² Нетократы – те, кто способен обуздать глобальную информационную сеть и научиться управлять новыми формами коммуникаций.

вает небывалые возможности для социального и политического обновления. В самые ближайшие годы на смену нашим непригодным, притесняющим, устарелым интегрированным структурам придут новые удивительные общественные образования»¹.

Именно поэтому политические элиты активно вступили в борьбу за власть с помощью сетевых технологий². Становление новых технологий, позволяет вывести политический процесс на новый более качественный уровень. И как мы можем наблюдать, одним из основных нововведений в современной политике является политика, осуществляемая посредством информационно-коммуникационных компьютерных сетей общего пользования (преимущественно, сети «Интернет»), которую для краткости мы обозначим как **электронную (сетевую) политику**³.

Резюмируя вышеизложенное, можно сделать вывод о том, что в эпоху информационного общества возможности местного самоуправления выходят на новый уровень не только в рамках диалога с государственной властью, но и в возможности самоорганизации.

В соответствии с федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций⁴.

Исходя из приведенного определения, можно заметить, что в информационном обществе граждане могут осуществлять власть в допустимых пределах, не выходя из дома или наоборот, не заходя домой (скажем, через мобильную связь) путем выражения своих интересов с помощью информационно-коммуникационных сетей общего пользования.

Подобные открытые публичные дебаты создают уникальные возможности для местного самоуправления, отвечающего не только всем признакам демократии, но и потребностям граждан, равно

¹ Тоффлер Э. Третья волна: Пер. с англ./Э. Тоффлер. М.: ООО «Издательство АСТ», 2002.

² Подр. см.: Акопов Г.А. Сетевая политика российских партийных элит: проблемы теории и практики. Ростов н/Д: РОСБААНК, 2003.

³ Там же.

⁴ Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 окт.

как и условиям информационного общества, в котором одной из важнейших ценностей является свободное время. При этом на порядок возрастают возможности каждого участника дискуссии высказать свое мнение, таким образом информационно-коммуникационные технологии создают все необходимые условия для развития местного самоуправления и формирования подлинного информационного взаимодействия с населением.

Новый этап в развитии информационного обеспечения органов местного самоуправления ознаменовал принятый 9 февраля 2009 г. федеральный закон «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления»¹, который обязал не только органы государственной власти, но и органы местного самоуправления размещать информацию о своей деятельности и использовать сеть Интернет, создавать официальные сайты с указанием адресов электронной почты, по которым пользователями информации может быть направлен запрос и получена запрашиваемая информация. В случае, если орган местного самоуправления не имеет возможности размещать информацию о своей деятельности в сети Интернет, указанная информация может размещаться на официальном сайте субъекта Российской Федерации, в границах которого находится соответствующее муниципальное образование. А в целях обеспечения права неограниченного круга лиц на доступ к информации, законом предусматривается создание пунктов подключения к сети Интернет в местах, доступных для пользователей информацией (в помещениях государственных органов, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных библиотек, других доступных для посещения мест). Таким образом, граждане, не имеющие персонального компьютера либо мобильного телефона с доступом к сети Интернет, смогут беспрепятственно получить доступ к необходимой информации и принимать участие в работе органов местного самоуправления путем обмена мнениями в соответствующих блогах и форумах, а также голосования в случае наличия подобных услуг на официальных сайтах муниципальных образований.

Перечень обязательной для опубликования информации о деятельности органов местного самоуправления, размещаемой указанными органами в сети Интернет, в зависимости от сферы деятельности органа местного самоуправления содержит:

- 1) общую информацию об органе местного самоуправления;

¹ Федеральный закон № 8-ФЗ «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» // Российская газета. 2009. 13 февр.

2) информацию о нормотворческой деятельности органа местного самоуправления;

3) информацию об участии органа местного самоуправления в целевых и иных программах, международном сотрудничестве, включая официальные тексты соответствующих международных договоров Российской Федерации, а также о мероприятиях, проводимых органом местного самоуправления, в том числе сведения об официальных визитах и о рабочих поездках руководителей и официальных делегаций государственного органа, органа местного самоуправления;

4) информацию о состоянии защиты населения и территорий от чрезвычайных ситуаций и принятых мерах по обеспечению их безопасности, о прогнозируемых и возникших чрезвычайных ситуациях, о приемах и способах защиты населения от них, а также иную информацию, подлежащую доведению органом местного самоуправления до сведения граждан и организаций в соответствии с федеральными законами, законами субъектов Российской Федерации;

5) информацию о результатах проверок, проведенных органом местного самоуправления, подведомственными организациями в пределах их полномочий, а также о результатах проверок, проведенных в органе местного самоуправления, подведомственных организациях;

6) тексты официальных выступлений и заявлений руководителей и заместителей руководителей органа местного самоуправления;

7) статистическую информацию о деятельности органа местного самоуправления;

8) информацию о кадровом обеспечении органа местного самоуправления;

9) информацию о работе органа местного самоуправления с обращениями граждан (физических лиц), организаций (юридических лиц), общественных объединений, государственных органов, органов местного самоуправления.

Обозначенные выше требования к официальным сайтам органов местного самоуправления с 1 января 2010 г. вступили в силу и безусловно должны способствовать развитию информационно-коммуникационного дискурса в системе местного самоуправления и электронизации муниципального управления.

С.В. Алиева (Пятигорск)

ИННОВАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ПОДГОТОВКЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ НА КУРСАХ ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ

В ближайшее десятилетие эффективность развития муниципальных образований будет в значительной степени определять успех реализации приоритетных национальных проектов, обеспечивая позитивные изменения в демографической ситуации и повышая уровень доверия граждан к представителям власти. В современных условиях институт местного самоуправления должен стать мощным консолидирующим социальным фактором, способным противостоять дезинтеграционным процессам, блокировать действие механизмов социальной напряженности, в том числе и механизмов межэтнических конфликтов, обеспечивая устойчивое социально-экономическое развитие региона. В связи с этим приобретает особую актуальность инновационное образование муниципальных служащих, главной задачей которого является подготовка управленцев к принятию решений в условиях риска и неопределенности, к построению концепций и реализации оптимальных стратегий.

Вместе с тем в образовательных системах по-прежнему происходит трансляция необходимой информации, в то время как ведущей тенденцией в подготовке современных профессионалов во всем мире является ослабление акцента на запоминание бесконечных фактов и базовых данных. Непродуктивность трансляции учебной информации в образовательном процессе объясняется тем, что она быстро устаревает, порой еще до окончания курса обучения, а главное – не формирует навыков исследовательской деятельности. В этой связи ведутся поиски новой парадигмы высшего образования, в которой главное место отводится аналитическим умениям, т.е. способности искать и находить информацию, облекать вопросы в четкую форму, формулировать проверяемые гипотезы, решать творческие задачи, уметь предвидеть и адаптироваться к переменам.

Применительно к подготовке муниципальных служащих инновационное образование предполагает становление управленца как субъекта инновационной деятельности, готового к сотрудничеству и сотворчеству. Но особо ценным является то, что у обучающихся формируются навыки преобразовательной деятельности и способность к стратегическому целеполаганию. Концептуальное видение такого типа обучения укладывается в рамках образования, которое в последнее время принято называть креативным, а методы, призванные его реализовать – инновационными.

Несмотря на то, что до сих пор еще не сформирована надежная методология и теория инновационного образования, в организациях и учебных заведениях широко применяются разнообразные приемы повышения эффективности творческого процесса. Вокруг вопроса выбора наиболее эффективного метода развития креативности личности ведутся бурные дискуссии. Одни исследователи утверждают, что таковыми являются личностные методы: групповая динамика (тренинг), трансцендентальная медитация, методика личностного совершенствования. Другие отдают предпочтение инструментальным методам: «мозговой штурм», синектика, морфологический анализ. Первые полагают, что любой человек реализует в деятельности лишь малую часть своего творческого потенциала, поэтому ему нужно помочь найти способы активизации умственной деятельности. Вторые обосновывают свой выбор тем, что создают с помощью определенных приемов поиск нового решения, тем самым втягивая человека в творческий процесс.

По нашему мнению, инструментальные методы более продуктивны с точки зрения развития творчества, поскольку позволяют более успешно управлять мыслительными процессами. Кроме того, обучающиеся за короткое время уже могут наглядно видеть результаты своей деятельности. В то время как личностные методы скрыты от наблюдения, т.е. нельзя вести их диагностику, а также происходящими мыслительными процессами сложно управлять, поскольку требуется высокое мастерство тренера.

В современной педагогической литературе существует точка зрения, что главной составляющей процессов образовательных систем являются технологии. Авторы называют их по-разному: информационные, проективные, инновационные, вкладывая одинаковый смысл: подготовить с их помощью креативную личность. Следует отметить, что в настоящее время понятие «технология» является весьма распространенным термином, характеризующим взаимодействие субъектов и вовлеченность в данный процесс разнообразных средств. Главной идеей существующих определений «технология», является то, что это строго научное проектирование и точное воспроизведение действий, гарантирующих запланированный результат.

Многими исследователями предпринималась попытка сконструировать ту или иную технологию, чтобы затем реализовать ее в сходной ситуации. Вместе с тем, общая идея воспроизводимости учебных процедур, распространенная на весь учебный процесс, приводит к мысли о том, что он может стать независимым от «живого» преподавателя. Если ход обучения разбивается на полностью воспроизводимые учебные эпизоды, то в идеале преподаватель исполняет лишь роль организатора обучаемых по работе с уже состав-

ленными материалами. Однако не этот посыл вызывает протест, а то, что педагог рассматривается как пассивный исполнитель «фирменного» образовательного проекта. По нашему мнению, объектом технологизации выступает не столько система материальных средств, сколько сам человек, осуществляющий эту деятельность. В пользу данной идеи можно привести точку зрения Э. де Боно, который считал, что технолог – это импресарио и интерпретатор знаний, в которые ему надо вложить свой ум, опыт, умения и навыки¹.

В связи с этим, можно внести уточнение в понимание сущности образовательной технологии. Это должна быть не просто последовательная совокупность действий, а адаптивная система, обеспечивающая формирование личности в соответствии с целевыми установками обучения. Что же тогда понимать под инновационными технологиями? Чтобы ответить на этот вопрос, необходимо определиться с тем, каковы их особенности и отличительные признаки? На наш взгляд, главным критерием отнесения технологий к инновационным, должна быть их направленность на создание в профессиональном сознании человека связей, обеспечивающих готовность к концептуально-стратегическому целеполаганию, развитие творческих способностей, формирование установок на инновации, мотивации саморазвития и в итоге – на обеспечение эффективности управления. В основу их проектирования могут быть положены как новые идеи, так и уже достаточно известные, но до сих пор слабо применяющиеся в образовательной практике.

Кроме того, нельзя обойти вниманием такой феномен, как механизм коллективного творчества: «Самая драгоценная способность, которая составляет необходимый момент творчества, творческого отношения к миру – это способность видеть предмет глазами другого человека»². С этим взглядом, очевидно, согласится любой преподаватель, использующий в своей практике такие методы, как деловые игры, кейс-стади, методы моделирования, тренинги.

В качестве инновационного подхода можно рассматривать концепцию мыследеятельности, разработанную Г.П. Щедровицким³. Главная ее идея состоит в обосновании роли рефлексивной деятельности, под которой ученый понимал особую систему обучения, включающую специальные модели деятельности – так называемые учебные задачи, служащие рамкой, внешним оформлением для способа деятельности, обеспечивающим его усвоение. При этом основной проблемой образования является правильная организация ситуации

¹ Боно Э. де. *Technology Today* // *Technology Today*. London, 1971. P. 167.

² Ильенков Э.В. *Что же такое личность? // С чего начинается личность?* М., 1984. С. 560.

³ См.: *Щедровицкий П.Г. Очерки по философии образования*. М., 1993.

коллективной мыследеятельности и содержательной коммуникации, где формируются способы мышления, понимания, рефлексии.

В числе часто встречающихся сегодня образовательных инноваций находятся идеи синергетики. Синергетический подход к образованию заключается в стимулирующем, или пробуждающем образовании, образовании как открытии себя или сотрудничестве с самим собой и с другими людьми. Примером такого подхода является понятие «пробуждающее обучение», задачей которого является «управлять не управляя». Иными словами проблема заключается в том, чтобы малым резонансным воздействием подтолкнуть систему на один из собственных и благоприятных путей развития, обеспечить самоуправляемое и самоподдерживаемое развитие.

Перечисленные подходы не решают проблемы приобщения обучаемых к исследовательской творческой деятельности, но в значительной степени приближают к ее пониманию. «Научить» человека делать открытия, передать ему креативность как эстафетную палочку, конечно, невозможно. Но можно ли хоть как-то сделать его мыслительный процесс более продуктивным и повысить вероятность получения нужного результата? Этот вопрос по-прежнему находится в центре внимания многих исследователей творчества, преподавателей и современных руководителей.

Попутно заметим, что сфокусированное в данной статье внимание на курсовой форме обучения такой специфической группе, как муниципальные служащие, не случайно. Проблема состоит в том, что преподаватели, работая на курсах, не всегда учитывают специфику данной категории обучаемых. Говоря и думая о взрослых учащихся, как о студентах, мы невольно переносим в наши действия стереотипы, привычные для обстановки вуза, для педагогики, имеющей дело с молодыми людьми, не имеющими опыта работы. А между тем в обучении студентов и профессионально состоявшихся людей существуют значительные отличия. К их числу относятся следующие: во-первых, у данной группы обучаемых существует потребность в обосновании (смысле) предлагаемого материала; их жизненный и профессиональный опыт накладывается на сообщаемую информацию; они, как правило, мотивированы на самостоятельное принятие решения о целесообразности усвоения знаний и др.

В случае обучения муниципальных служащих даже указание руководства не всегда убеждает в том, что обучение им действительно необходимо. Опыт показывает, что в начале обучения необходимо специальное обращение к ситуации, связанной с их профессиональной деятельностью и лишь затем – переход к вытекающим из нее требованиям к знаниям и умениям. Это связано с тем, что в привычном обу-

чении учебный материал выстроен в соответствии с логической структурой научного знания и организован теоретическим способом. В то время как в обучении данной категории слушателей материал курса должен быть сосредоточен вокруг типичных рабочих потребностей.

В опыте проведения краткосрочных курсов для муниципальных служащих на базе Пятигорского филиала СКАГС наблюдались описанные выше особенности, что в значительной степени сказывалось на выборе технологий обучения. В качестве основных применялись такие методы, как морфологический анализ, метод «букета проблем», «брейнсторминг», «кейс-стади», методы эвристического поиска. Морфологический анализ – способ системного подхода в решении сложных проблем. Он используется при исследовании сложных динамических систем, которым присущи управляемость, цикличность развития. Суть его заключается в том, чтобы определить поисковое поле. Перебирая сочетания вариантов выделенных признаков, можно выявить новые решения задачи. Некоторой разновидностью морфологического анализа является метод «букета проблем». Он основан на поиске такой формулировки проблемы, которая в большей мере способствует нахождению ее решения. Исследовательский процесс организовывался с помощью проведения «мозговой атаки» («брейнсторминга»), которая заключается в поиске решения проблемы в условиях коллективного взаимодействия. В определенной степени в эвристический поиск вовлекал такой оригинальный метод, как «шесть шляп». Описанные технологии, по мнению слушателей (муниципальных служащих Ставропольского края), в большей степени обеспечивают познавательный эффект, нежели традиционное обучение. Они помогают организовать и упорядочить процесс мышления, стимулируют творческий поиск, развивают интеллект и инновационность мышления. Кроме того, во всех случаях использовались ситуации, связанные с профессиональной деятельностью слушателей.

Таким образом, инновационная технология в подготовке муниципальных служащих – это сложная система, состоящая из элементов, обеспечивающих накопление креативного потенциала управленца, включающая элементы проблемности как по содержанию, так и по форме, функционирующая в соответствии с рациональным гибким алгоритмом и отражающая стратегическую концепцию подготовки управленческих кадров исследовательского типа. Если попытаться наиболее концентрированно зафиксировать их особенности, то они будут заключаться в том, что в обучении центр внимания переносится на развитие умения решать проблемы, а не запоминать информацию; способность принимать эффективные решения, основанные на инновациях; на придание обучению активного характера.

В.А. Арсеньева (Ростов-на-Дону)

НАЛОГОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ МЕЖБЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Принципы распределения доходных и расходных полномочий между уровнями бюджетной системы порождают определенные проблемы ее сбалансированности, что не зависит от сложившейся экономической системы государства и обусловлено рядом объективных факторов: уровнем экономического развития, численностью и плотностью населения, наличием природных ресурсов и др. Однако закрепленный бюджетным законодательством принцип равенства бюджетной системы, предполагает создание для всех органов власти одного уровня равных условий, позволяющих обеспечить выполнение возложенных на них расходных полномочий.

Выделяют множество механизмов выравнивания бюджетной обеспеченности территорий. В процессе развития российской модели бюджетного федерализма менялись варианты их применения. В итоге необходимо констатировать, что сложившееся налоговое и бюджетное законодательство ограничивает финансовую самостоятельность и независимость муниципальных образований. И это при том, что обязательным условием для постановки целей и задач, связанных с оптимизацией расходов (что является одной из задач бюджетного реформирования), может служить определенная самостоятельность и наличие стимулов у муниципалитетов в развитии своей доходной базы. Как результат по итогам 2008 г. муниципальные образования исполнили свои бюджеты с дефицитом 10,6 млрд руб. В 44 субъектах РФ местные бюджеты исполнены с профицитом, а в 39 субъектах – с дефицитом¹. При этом происходит сокращение доли собственных доходов в структуре доходов местных бюджетов и рост доли финансовой помощи. Это подтверждается следующими фактическими данными (табл. 1)².

Таблица 1

Динамика состава доходов муниципальных образований в России за период 2007-2008 гг., %

Показатель	2007	2008	Изменение
Доля налоговых и неналоговых доходов в структуре собственных доходов	59,1	53,1	-10,15
Доля межбюджетных трансфертов	40,9	41,2	+0,73

¹ www.minfin.ru.

² Составлена автором по данным Министерства Финансов РФ.

По данным Минфина России, на долю налоговых доходов в структуре доходов местных бюджетов в 2008 г. приходится 38,2 % (720,4 млрд руб.). В том числе доля:

- налога на доходы физических лиц – 68,6 %;
- местных налогов – 11,5 % (земельный налог – 10,3 %, налог на имущество физических лиц – 1,2 %)¹.

Также необходимо отметить, что в связи с экономическим кризисом происходит дальнейшее снижение доходов местных бюджетов, что приводит к тенденции сохранения зависимости местных бюджетов от межбюджетных трансфертов из бюджетов других уровней и наблюдается тенденция к пересмотру ранее утвержденных объемов расходных полномочий. Так, в ряде муниципальных образований бюджеты 2009 г. были секвестрированы (в г. Ростове-на-Дону – на 10 %)².

Принципы реформирования системы организации местных финансов были закреплены федеральным законом № 131-ФЗ³. Одним из направлений муниципальной реформы было изменение механизма финансового обеспечения расходных обязательств местных бюджетов. Среди основных задач, связанных с достижением данной цели, можно выделить: упорядочение принципов функционирования бюджетной и налоговой систем; повышение сбалансированности доходов и расходов муниципалитетов; обеспечение соответствия их доходных полномочий и расходных обязательств; наращивание налогового потенциала местных бюджетов.

Одной из задач выступает определение количественной и структурной оценки налогового потенциала местного самоуправления, его анализ в разрезе территорий, оценка возможных последствий введенных в действие изменений налогового и бюджетного законодательства, а так же планируемых к принятию на всех уровнях бюджетной системы решений по вопросам государственной налоговой политики.

В целом можно отметить, что налоговый потенциал представляет собой совокупный объем налогооблагаемых ресурсов государства или территории с учетом уровня экономического развития, макроэкономических показателей, а так же собираемости налогов и сборов и издержек, возникающих в процессе налогового администрирования.

¹ Пронина Л.И. Об укреплении финансовой базы местных бюджетов // Финансы. 2009. № 5.

² www.rostovlend.ru.

³ Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СЗ РФ. № 40. 2003. Окт. Ст. 3822.

Налоговый потенциал характеризуется экономической структурой территории и его обеспеченностью налогооблагаемыми ресурсами, объем которых определяется размером налогооблагаемых баз. Поэтому в настоящее время оценка налогового потенциала осуществляется на основе показателей, характеризующих базу налогообложения по отдельным видам налогов.

Для территорий, у которых темпы роста баз налогообложения по отдельным налогам выше сложившегося в среднем по Российской Федерации, производится расчетное сокращение налогооблагаемых баз исходя из среднероссийского темпа роста¹. Такая методика используется с целью сохранения стимулов для экономического роста и повышения собираемости налогов на отдельных территориях. Данный подход предусматривает расчет налогового потенциала по основным видам налогов, поступающих в региональные и местные бюджеты, и дальнейшее распространение полученного результата на всю совокупность прочих налогов, поступающих в бюджеты, с учетом предположения, что доходная база по ним пропорциональна базе по основным видам налогов².

Несмотря на признание значимости показателя налогового потенциала в финансовой самостоятельности муниципалитетов практика реформирования налоговой системы в период 2003 – 2008 гг. показывает уменьшение доли собственных налоговых доходов в структуре доходов местных бюджетов.

Действующая система налогообложения включает в настоящее время всего два местных налога: земельный налог и налог на имущество физических лиц. Ранее действовавшие местные налоги (на рекламу; на наследование и дарение, местные лицензионные сборы) были отменены. В результате объемы поступлений от местных налогов оказались недостаточны для обеспечения расходных обязательств бюджетов муниципальных образований.

За субъектами Федерации закреплено право устанавливать единые для всех муниципальных образований нормативы отчислений в местные бюджеты от налогов, поступающих в региональный бюджет и возможность введения дифференцированных нормативов налоговых отчислений в счет финансовой помощи местным бюджетам. Однако данный механизм также не решает проблему роста на-

¹ Ерошкина Л.А. Основные направления совершенствования межбюджетных отношений в Российской Федерации // Бухгалтерский учет в бюджетных и некоммерческих организациях. 2008. № 23.

² Об итогах исполнения федерального бюджета за 2007 год и задачах органов финансовой системы Российской Федерации на 2008 год и на среднесрочную перспективу // Налоги и налогообложение. 2008. № 5.

логового потенциала и обеспеченности муниципалитетов доходными источниками в необходимом размере.

Анализ динамики структура доходов местных бюджетов (несмотря на наметившийся рост налоговых доходов после 2007 г.) подтверждает рост зависимости муниципальных образований от субъектов Федерации в части финансового обеспечения (табл. 2)¹.

Таблица 2

Динамика структура доходов местных бюджетов 2004 – 2008 гг., %

Показатель	Год				
	2004	2005	2006	2007	2008
Доля налоговых доходов	52,4	37,0	30,7	29,7	38,2
Доля местных налогов	-	-	9,9	12,2	11,5
Отчисления от НДФЛ	39,9	48,7	56,4	67,1	68,6

Практика показывает, что закрепление налоговых доходов в зависимости от местонахождения объекта налогообложения стимулирует территориальные органы власти развивать данную сферу деятельности в целях получения больших отчислений в бюджет. Так же, в виду существующей системы перераспределения налоговых полномочий не в пользу территорий, у региональной власти отсутствуют стимулы к развитию налогооблагаемой базы федеральных налогов и сборов, что, в свою очередь, отрицательно влияет на развитие соответствующих сфер деятельности физических лиц, организаций, индивидуальных предпринимателей и т.п.

Поэтому для решения задачи увеличения налогового потенциала территорий, и как следствие, налогового потенциала государства, целесообразнее было бы оставить за нижестоящими уровнями бюджетной системы право получать доходы от налогов, объект которых расположен на соответствующей территории².

Исходя из вышеизложенного и учитывая тенденции развития, необходимо:

1) бюджетную и налоговую политику строить исходя из учета приоритетов финансовых интересов муниципальных органов власти;

2) усилить роль местных налогов в доходах местных бюджетов путем:

¹ Составлена автором по данным аналитического доклада Института современного развития «Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг.» // <http://www.riocenter.ru/ru/programs/doc/3928>.

² Арсеньева В.А. Налоговый потенциал: место и роль в планировании налоговых поступлений // Особенности социально-экономической модернизации в России // Сб. тр. молодых ученых. Ч. 2. Ростов н/Д: СКАГС, 2009.

– увеличения нормативов отчислений от федеральных налогов, включая налоги, предусмотренные специальными налоговыми режимами;

– передачи в ведение муниципальных органов власти ряда налогов (транспортного налога, ЕНВД, доходов от применения УСН) и сборов (сборов на пользование объектами животного мира, объектами водных биологических ресурсов, лесных сборов);

3) создать условия для стимулирования муниципальных образований к наращиванию собственного налогового потенциала.

Такой механизм формирования доходов местных бюджетов уменьшит их зависимость от вышестоящего уровня, увеличит способность местных органов власти по формированию доходной части бюджетов, обеспечит возможность воздействовать на экономические и социальные процессы на соответствующей территории. Наращивание собственного налогового потенциала местных бюджетов позволит сократить объемы финансовых потоков, направляемых на пополнение их доходов из вышестоящих бюджетов.

О.А. Артюхин (Ростов-на-Дону)

ИНСТАЛЛЯЦИОННАЯ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В КОНТЕКСТЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ

Формирование дееспособного гражданского общества является одной из главных стратегических целей современной России, находящей свое отражение в проводимой муниципальной реформе. Современный этап социально-политического развития неразрывно связан с повышением роли неправительственных акторов в системе государственного и муниципального управления.

В послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации подчеркнуто, что «политика, построенная на основе открытых и честных отношений государства с обществом, защитит нас от повторения прежних ошибок, явится базовым условием нового общественного договора»¹.

Рассматривая особенности развития российского гражданского общества, Президент РФ Д.А. Медведев отметил, что «созданные за эти годы (прямо скажем, по указанию «сверху») демократические

¹ Текст выступления Президента РФ при представлении ежегодного послания Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации. 2007 г. http://www.rg.ru/oficial/from_min/prezident/521.htm

учреждения должны укорениться во всех социальных слоях. Для этого, во-первых, нужно постоянно доказывать дееспособность демократического устройства. И, во-вторых, доверять все большее число социальных и политических функций непосредственно гражданам, их организациям и самоуправлению»¹.

К сожалению, механизмы взаимодействия общества и государства в России отличаются смещением приоритетов в сторону государства так как важнейшей целью российской политики было и продолжает оставаться укрепление государственности, в том числе и через институты местного самоуправления, которые фактически превратились в структуры государственного администрирования.

Установка «сверху», т.е. фактически инсталляция, «каркаса» российской модели гражданского общества в современных условиях в сочетании с процессами становления «снизу» формирует особую патерналистскую модель российского гражданского общества, что особенно прослеживается на муниципальном уровне.

Современный российский политический процесс становится все более ориентирован на предложенную концепцию суверенной демократии, предполагающую интеграцию этатистской и либеральных парадигм развития. Сильное государство должно иметь сильную власть, демократическое государство – эффективные институты гражданского общества. Отсюда вытекает важный вопрос, который должно решить государство – результативная система отношений государства и общества. И именно в этой плоскости и лежат основные противоречия.

Важная роль в разрешении этих противоречий должна принадлежать местному самоуправлению, его институтам и его элите, которая неразрывна связана с деятельностью некоммерческих неправительственных организаций, которые являются «индикаторами формирования в России гражданского общества»².

Именно поэтому эффективное взаимодействие власти, местного самоуправления и негосударственных некоммерческих организаций является важным аспектом деятельности муниципальных органов управления. Чтобы избежать конфликтов, особенно на религиозной и национальной основе, власть должна держать под контролем ситуацию на поле взаимодействия некоммерческих организаций.

Негосударственные некоммерческие организации, как правило, дорожат своей независимостью и самоуправляемостью. Любая попытка власти (федеральной, региональной или местной) управлять

¹ Послание Президента РФ Медведева Д.А. Федеральному Собранию РФ 5 ноября 2008 г. // Рос. газ. 2008. 6 нояб.

² Путин В.В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. М., 2007.

деятельностью негосударственной организации не только не логична, но и практически обречена на провал. Государственный или муниципальный орган власти должен выбирать адекватные, наиболее эффективные формы взаимодействия с НКО.

Одной из эффективных форм является привлечение лидеров НКО к участию в государственном и муниципальном управлении.

Местное самоуправление тесно связано с вопросами саморегулирования, кроме того саморегулирование есть главный признак гражданского общества. Для гражданского общества характерны следующие признаки:

- право свободного самоопределения каждого индивидуума в неподотчетных государству сферах, особенно в экономике и культуре;
- саморегулирование хозяйственного и культурного процессов путем свободного взаимодействия индивидов, т. е. в результате конкуренции.

К сожалению, несмотря на большое количество общественных объединений, они еще не являются достаточно мощной силой в системе социально-политического процесса, существуют политические риски, которые несет некоммерческое пространство. Среди них можно выделить невысокую социально-политическую активность граждан, неприбыльный характер деятельности, невнимание властей, амбиции лидеров, низкие профессиональные и моральные качества элиты НКО, применение «двойных стандартов», боязнь чиновничьего произвола, неразвитость других институтов гражданского общества, недостаточность законодательной базы, ограниченность собственного информационного пространства. Конкуренция между самими организациями за различные ресурсы рождает недоверие и подозрительность к их деятельности.

Государство, местное самоуправление и НКО должны идти на встречу друг другу, предъявлять взаимные требования и создавать законодательную базу для более эффективного сотрудничества. Это предъявляет особые требования к прозрачности отношений. Не секрет, что на любом форуме, посвященном проблемам НКО, непременно возникает тема прозрачности контактов общественных организаций самой различной специализации, в том числе и контактов со СМИ¹.

После принятия нового российского законодательства о неправительственных некоммерческих организациях отношение к НКО в России ухудшилось – так считают большинство экспертов. Государство, обладая ресурсами власти, всегда «противодействует дру-

¹ Миськова Е. Встреча с журналистами. Пресс-центр РИА «Новости». 31.01. 2008.

гим формам власти, имеющим частное происхождение. Но этому противопоставлено стремление акторов гражданского общества, которое тем заметнее ограничивает объем государства, чем большими ресурсами они располагают. Даже если государство полностью присвоило себе политическую власть, в обществе сохранились силы, контролирующие большие объемы ресурсов другого рода, они становятся сдерживающим фактором для государства, так как эти ресурсы могут быть конвертированы в политический капитал¹.

Сегодня в России идет процесс установки институтов гражданского общества. Он идет как вверху на федеральном уровне, так и внизу на региональном и муниципальном уровнях, в совокупности усиливая «несущие конструкции» общества. Этот встречный интеграционный процесс инсталляции гражданского общества вызван объективными предпосылками. Модульная конструкция его строительства – не дань современной политической моде, а необходимость преодоления инерционных технологий для закладки в перспективе доселе неизвестного в России фундамента истинной демократии.

**О.А. Артюхин, М.А. Грищенко
(Ростов-на-Дону)**

ЭЛИТОЛОГИЧЕСКИЕ ДЕТЕРМИНАНТЫ РАЗВИТИЯ ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНСТИТУТОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Одним из детерминирующих факторов неэффективного реформирования оказалась зависимость элиты от капитала, от влияния извне, неспособность власти выйти на откровенный разговор с людьми. Правящая элита 90-х гг. не смогла сформулировать сколько-нибудь четкую и идеологически выверенную программу действий на ближайшие годы и перспективу.

«Либеральная империя и ограниченная демократия, монархические устремления по передаче властных полномочий и усиление авторитарных начал в экономике и управлении – все смешалось в общем идеологическом киселе». По мнению А.Г. Чернышова, это говорит о неспособности правящего класса гарантировать стратегическую альтернативу² нынешнему состоянию жизни общества.

¹ Крыштановская О.В. Политические и экономические общества. Современные концепции политической элиты и российская практика // Мир России. 2004. № 4. С. 8.

² Чернышов А.Г. Власть и российское общество: наследие и реформы. М., 2004.

Современная политическая элита хорошо это понимает, но заявляет о том, что российское общество ввиду давних традиций произвола власти, длительного существования в условиях самодержавия и советского тоталитаризма отличается крайне низким уровнем гражданского самосознания, что либеральные ценности разделяет лишь небольшая часть населения. Из этого делается вывод, что «построение демократии и правового государства – это цель политического развития, а не средство функционирования государства, что демократия не может быть характеристикой реально функционирующего государственного устройства, что для ее достижения необходимы особые методы, время, что нынешнее устройство – это особая «суверенная» демократия, демократия для народа, а не самоцель»¹.

Современное гражданское общество, являющееся основой эффективного самоуправления, имеет немало угроз для своей безопасности – внешних, социальных, духовных, политических. Серьезная угроза таится в том, что общество фрагментируется и структурируется вне политического влияния, а тем более в отсутствии такового. Общество консолидируется, несмотря на попытку властей полностью атомизировать существующее пространство. У людей появились иные, чем раньше, и более осознанные интересы.

Во многом это связано с разочарованием общества в действиях политической, олигархической и значительной части бизнес-элиты. Превратившись в «хозяев жизни», они забыли и об интересах народа, и об интересах России в целом. «Подлинная политическая элита – это патриоты, которые не только любят свой народ, но для кого интересы народа выше личных и групповых интересов, которые устремлены к действиям, отвечающим интересам широких народных масс»².

Возвращаясь к вопросу о разочаровании общества правящей и бизнес-элитой, следует обратиться к стержневой проблеме элитологии – отношению «элита» – «массы» и «массы» – «элита». Эта проблема наиболее полно освещена ведущим российским ученым-элитологом Г.К. Ашиным.

Не вдаваясь в теоретические споры ученых о правомерности постулата, что дихотомия «элита-масса» – основа социально-политической дифференциации, но данная проблема в элитологии обозначена и говорить о ней приходится. Нельзя не замечать опасную тенденцию в современной России, что часть российской элиты превращается в замкнутую касту, причем приток аутсайдеров в нее со-

¹ Левада-Центр. Проблема элиты в сегодняшней России. А. Гудков, Б. Дубин, Ю. Левада. Фонд «Либеральная миссия». М., 2007. С. 53.

² Крыштановская О. Современные концепции политической элиты и российская практика // Мир России. 2004. № 4. С. 11.

кращается. Разрыв между 10 % самых богатых и 10 % самых бедных (1:15) во много раз выше, чем в процветающих западных странах.

Отдельные элитологи не без оснований рассматривают феномен элитократии, когда элитные группы не только монополизировали власть, но все более отдаляются от народа. А между тем в России увеличиваются политические риски – и для народа, и для элиты.

К началу XXI в. Россия четко разделилась на две части – элиту и массу. Вмешательство олигархической элиты в политическую сферу привело к деградации экономики, культуры и науки, системы образования и здравоохранения. Все более ясно выявляется тенденция потери элитой обратной связи с народом¹. Такое расслоение рано или поздно должно было привести к смене правящих элит.

Известно, что человек не может защитить свой интерес (социальный, политический) в одиночку. Он должен вступить в коммуникацию с другими людьми, вступить в организацию, которая борется за интересы его группы. Таких «групп интересов» должно быть как можно больше. Именно через добровольные организации, партии, профсоюзы, союзы и другие объединения реализуется политическая активность людей – важнейшая черта гражданского общества. Эти объединения, группы, союзы, «группы давления» и есть инструмент гражданского общества, делающий народные массы субъектом политической деятельности.

Другим инструментарием защиты интересов является местное самоуправление, способное решать проблемы сообществ, проживающих на территории муниципальных образований.

Для российской элиты жизненно важно сделать правильные выводы. Нельзя уповать на рейтинг президента и высокий престиж премьер-министра; власть и ее атрибуты, включая СМИ, не должны быть монополизированы.

Сегодня народ объединяет идея создания среднего класса, составляющего основу самоуправления. Люди верят, что правящая элита даст возможность широким слоям населения найти для себя достойное занятие и достойную жизнь. Они ждут от государства и местного самоуправления правового оформления реализации гарантий своей надежды.

Средний класс уже сегодня является организующим субъектом современного российского элитогенеза (в основном на региональном и муниципальном уровнях). Это соответствует тенденции инверсионного развития, занявшей в последнее время ведущие позиции, что в немалой степени обусловлено глобализационными процессами и пе-

¹ Ашин Г.К. Элитология: Уч. пос. М.:МГИМО (У), 2005. С. 276.

реходом к информационному обществу. Она привела к образованию социальных групп, образованию вертикально-структурированной сети социального влияния. К числу основных каналов воспроизводства и сохранения относятся различные схемы циркуляции элит¹.

Проблема циркуляции элит занимает в политической науке одно из значимых мест. Ее теоретическое обоснование заложено еще в работах основателя теории элит В. Парето. Крутоворот элит, несомненно, способствует развитию общества и чем доступнее каналы рекрутирования элиты, тем демократичнее государство.

В современных условиях все более значимое место стали занимать местные элиты, являющиеся, с одной стороны, резервом и ресурсом политической элиты, с другой – лобби местных сообществ. По мере институционализации гражданского общества в России институты местного самоуправления превратятся из властных институтов в подчинные институты гражданского общества, являющегося основой построения российского демократического государства.

Е.В. Атамась (Краснодар)

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В ГЕРМАНИИ И РОССИИ: СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ

Система коммунального финансового контроля (*die kommunale Finanzkontrolle*) в Германии представлена на рисунке.

Здесь выделяются две формы контроля: внутренний (*Interne*) и внешний (*Externe*).

Внутренний контроль включает:

- внутреннюю ревизию;
- *контроль правильности бюджета и отчислений;*
- *проверка счетов местных органов власти (ежегодная проверка).*

Внешний контроль включает:

1. Открытый внешний надзор (*Öffentliche externe Aufsicht*):
 - а) «Надместная» проверка (*Überörtliche Prüfung*);
 - б) Государственный надзор (*Staatsaufsicht*).
2. Контроль частных внешних третьих лиц (*Kontrolle durch private externe Dritte*):

¹ См.: Сава С.Т. Механизмы рекрутирования современных политических элит в условиях переходных социально-политических процессов (региональный уровень) / Дис. ... канд. полит. наук. Ростов н/Д, 2004.

а) Информационно-промежуточный (Informationsintermediäre)-реализуется с помощью аналитиков и представителей средств массовой информации;

б) Контроль инвестиционного рынка (иностраннных инвесторов);

в) Информирование общественности – горожан и акционеров.

Местная ревизия. Этот контроль является постоянным. Маленькие общины могут не иметь собственного ревизионного управления. В этом случае они могут либо поручить функции ревизора одному из муниципальных служащих, либо пользоваться услугами ревизионного управления сопредельной общины.

«Надместная» ревизия (die Überörtliche Prüfung). Во многих землях проверка экономичности и целесообразности не является обязательной и проверка осуществляется только по запросу органов власти.

Данный вид ревизии имеет различные исторически сформированные модели.

В некоторых землях данная форма ревизии является самостоятельной функцией специальных ревизионных учреждений (согласно рис. 1 – Kommunal-/Gemeindeprüfungsanstalt und Kommunalen Prüfungsverband); также ревизию могут выполнять департаменты земли (т.е. данную ревизию можно рассматривать с точки зрения элемента государственного надзора – Landesverwaltungsamt und Landesinnenministerium). Но наиболее часто встречается модель т.н. «модель земельной счетной палаты», при этом земельные счетные палаты подчиняются Министерству внутренних дел.

Земельные счетные палаты осуществляют проверку материалов, представленных городами-районами (die kreisfreien Städte), районами (Kreise), городами районного подчинения с численностью жителей более 20 000 человек (die kreisangehörigen Städte), а также объединениями общин для совместного выполнения определенных задач.

Надместные проверки могут осуществлять, в зависимости от земли:

- земельные счетные палаты;
- местные ревизионные учреждения;
- местные ревизионные общества (союзы);
- внутренние департаменты земель;
- земельные управления.

Общественный надзор. Представляет собой с одной стороны, возможность представления информации органам местной власти, а с другой стороны, обладает значительными правами вмешательства в их деятельность.

Государственный надзор включает: юридический и общественный надзор. Оба вида надзора включают отраслевой надзор и особый.

Но при этом, многие коммуны имеют неутвержденные бюджетные программы развития, и механизм «государственного комиссара» не используется.

Федеральные земли могут устанавливать следующую основную организационную структуру: общественный надзор может быть либо двухступенчатый или трехступенчатый: нижний, верхний и высший (при двухступенчатом качестве последние обе ступени совмещаются), все органы надзора разделены, причем личность министра внутренних дел и соответственно Министерство внутренних дел всегда исполняет высший юридический надзор за коммунами¹.

Окружная администрация и соответственно ландрат отвечает за принадлежащие округу коммуны. Некоторые земли передали нижний уровень государственного надзора за принадлежащими общинами районному управлению. В Сааре городской президент союза исполняет общественный надзор. Земельный орган власти среднего (Bezirksregierung/Regierungspräsident/Landesdirektion) отвечает за города окружного подчинения или большие города.

Министр внутренних дел сенатор, например, имеет общественный надзор за городами Бремерхафеном, Франкфурт (Майн) и Висбаден.

Но следует обратить внимание на то, что: общественный надзор – это часть «земельного» надзора и вследствие этого является независимым. И органы его осуществляющие, являются назначаемыми².

¹ Franz, T. (2004). Die Staatsaufsicht über die Kommunen. Juristische Schulung, 44(11), 937–942. Цит. по: Andreas Glöckner, HolgerMühlenkamp Die kommunale Finanzkontrolle. Eine Darstellung und Analyse des Systems zur finanziellen Kontrolle von Kommunen. Zeitschrift für Planung & Unternehmenssteuerung (2009) 19: 397–420. S.410.

² Andreas Glöckner, HolgerMühlenkamp Die kommunale Finanzkontrolle. Eine Darstellung und Analyse des Systems zur finanziellen Kontrolle von Kommunen. Zeitschrift für Planung & Unternehmenssteuerung (2009) 19: 397–420. S.413.

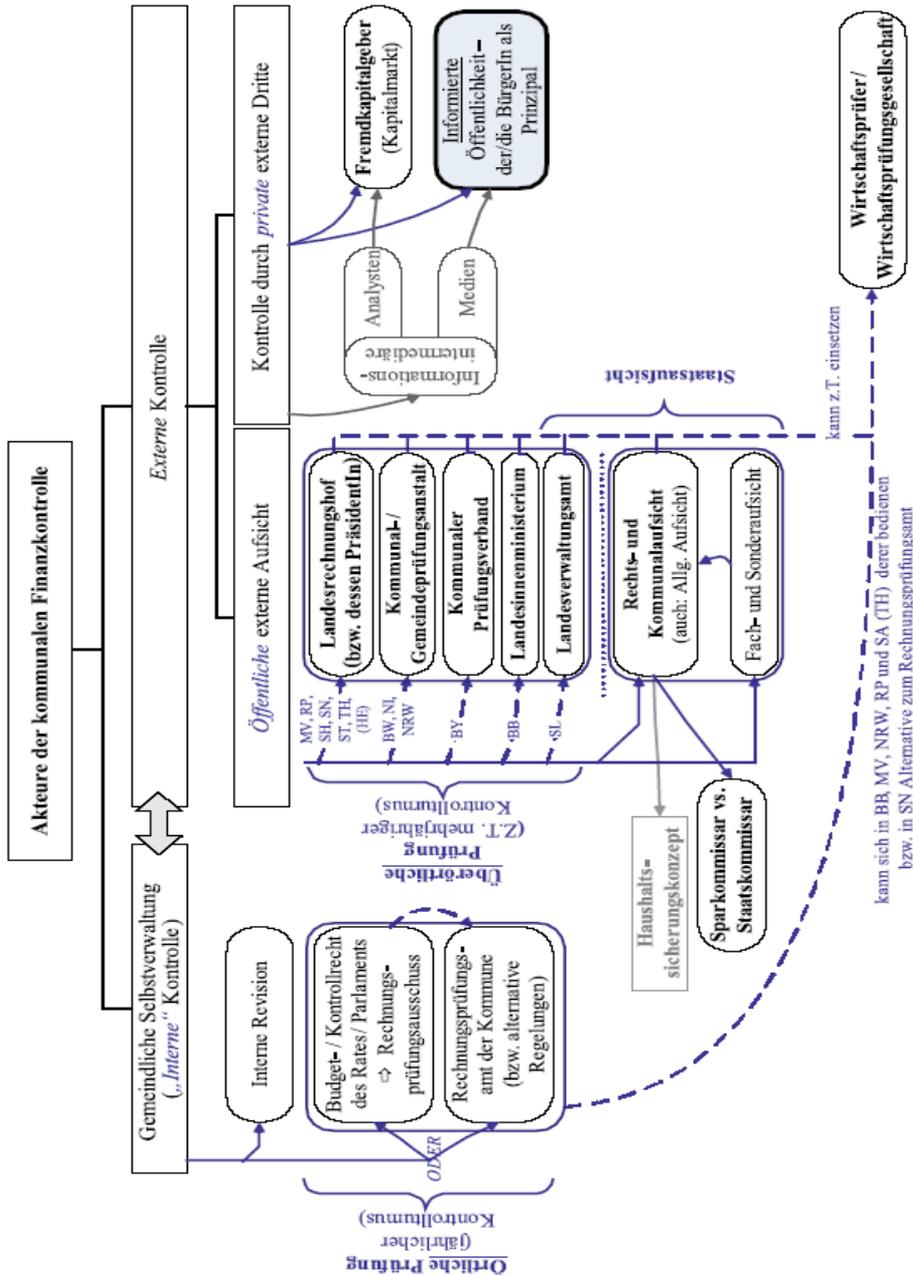


Рис. Система общественного финансового контроля¹

¹ Andreas Glöckner, HolgerMühlenkamp Die kommunale Finanzkontrolle. Eine Darstellung und Analyse des Systems zur finanziellen Kontrolle von Kommunen. Zeitschrift für Planung & Unternehmenssteuerung (2009) 19: 397–420. S. 8.

В России в системе муниципального финансового контроля в типологии положен охват контроля в рамках муниципальной системы финансов. Т.е. речь идет о том, что будет выступать предметом проверки – ассигнование средств в рамках составления бюджетов муниципальных образований и их исполнение, или же правильность и эффективность использования бюджетных средств конкретными хозяйствующими субъектами (финансово-бюджетный контроль и финансово-хозяйственный контроль).

В системе финансового контроля можно выделить внутренний (местный) и внешний (государственный) контроль и внутренний финансовый аудит.

Внутренний (местный) МФК. Согласно ст. 265 Бюджетного кодекса РФ представительные органы местного самоуправления осуществляют контроль законности, исполнения бюджетного процесса в муниципальном образовании.

Следует подчеркнуть, что далеко не все представительные органы местного самоуправления используют свое право создавать органы муниципального финансового контроля. Это связано с тем, что они должны финансироваться за счет средств бюджетов муниципальных образований, в которых зачастую нет средств для осуществления этих расходов. Органами МФК по линии представительной власти являются **контрольно-счетные палаты**. В законодательстве существует ограничение прав законодательных органов местного самоуправления привлекать для ревизии бюджета независимых аудиторов¹.

В соответствии со ст. 266 Бюджетного кодекса РФ² **финансовый контроль по линии исполнительной власти** осуществляют финансовые органы муниципальных образований (например, в г. Краснодар – финансово-казначейское управление администрации города³), главные распорядители, распорядители бюджетных средств. В круг их полномочий входит осуществление финансового контроля за операциями с бюджетными средствами главных распорядителей, распорядителей и получателей бюджетных средств соответствующих бюджетов, а также за соблюдением получателями бюджетных кредитов, бюджетных инвестиций и государственных и муниципальных гарантий условий выделения, получения, целевого использования и возврата бюджетных средств.

¹ Финансовое оздоровление муниципальных образований как процесс восстановления платежеспособности региональных и муниципальных бюджетов // Доклад центра стратегических исследований ПФО // URL:

<http://www.sarbc.ru/pppnews/shownews.phtml?id=15404&Dat=&nsid=9>.

² Бюджетный кодекс Российской Федерации. М.: Проспект, 2009.

³ О финансовом контроле, осуществляемом органами исполнительной власти г. Краснодара: пост. главы администрации главы администрации города Краснодара от 06.08.2001 № 1238.

К внешнему (по отношению к органам МСУ) контролю можно отнести – контроль со стороны региональных органов власти – внешний аудит бюджета, оценка деятельности органов, исполняющих местные бюджеты; и контроль – со стороны федеральных органов власти.

Осуществление финансового контроля, как на государственном (региональном) и местном уровнях реализуется в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации и Указом Президента Российской Федерации «О мерах по обеспечению государственного финансового контроля» и возлагается на ряд специальных органов и специализированные подразделения органов исполнительной власти. На федеральном уровне сюда относятся Счетная палата Российской Федерации, федеральное казначейство и контрольно-ревизионные органы Минфина России, Банк России, Государственное контрольное управление при Президенте РФ. На уровне субъектов Российской Федерации и на уровне муниципальных образований существует аналогичная собственная пирамида органов государственного финансового контроля.

В этом плане рассмотренная система контроля Германии может быть полезна, т.к. отличается логичной структурой, разделением форм контроля по уровням власти.

Подводя итог вышесказанному можно констатировать, что в России требуется создание единой системы государственного и муниципального контроля, единых стандартов проведения процедур контроля, и при этом системы, отражающей многоуровневый характер бюджетной системы страны.

А.Б. Бабанов (Ростов-на-Дону)

МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

Становление российской государственности с учетом сложившихся геополитических и мирохозяйственных тенденций актуализирует вопрос о выборе вектора социально-экономического развития страны на ближайшую перспективу. Последнее десятилетие наблюдалась тенденция увеличения присутствия государства в экономике, обусловленная пересмотром позиций, провозглашенных на начальном этапе рыночных преобразований в России. Мотивы изменения курса национальной экономической политики не являются предметом данной статьи, но в настоящее время необходимо отметить, что действиям государственных органов власти присущи характерные черты монополий. Реализуя свои собственные цели и ин-

тересы особых групп, считают исследователи-экономисты, бюрократы стремятся к принятию таких решений, которые открыли бы для них доступ к самостоятельному использованию разнообразных ресурсов.

На экономии общественных благ они мало что могут заработать, принятие же дорогостоящих программ предоставляет им широкие возможности для личного обогащения, усиления влияния, укрепления связей с поддерживающими их группами и в конечном счете для подготовки путей «отхода» на какое-нибудь теплое местечко¹.

В тоже время желание сохранить статус-кво не может не сталкиваться с общественными интересами развития страны, особенно с учетом интеграционных процессов и влияния мирового финансово-экономического кризиса.

Новый курс, провозглашенный Президентом РФ Д. Медведевым, должен коренным образом остановить процесс технологической деградации и запустить формирование диверсифицированной структуры национальной промышленности, развитию перспективных отраслей. Естественно, что общее направление необходимо строить согласно принципам равноправного партнерства и учета интересов участвующих сторон и/или их представителей.

Укрепление позиций на мировой экономической арене ряда стран, в том числе и России, столкнется с рядом глобальных вызовов, реакция на которые в российском истеблишменте или не осознана в полной мере или отсутствует соответствующее противодействие. Как нам представляется, в ближайшие годы произойдут изменения технологического уклада развитых стран, основанных на достижениях в таких областях как нанотехнологии, технологии управления обществом, искусственный интеллект, роботостроения, информационные технологии и т.д.

Особенную озабоченность вызывает качество процессов производства подготовки и использования человеческого капитала, на котором базируется способность конкурировать как на национальном, так и глобальном масштабах. Удержание позиций экономики России предполагает преодоление разрушающих трендов в образовании, здравоохранении, развитии человеческого капитала, исчерпанию возможности эксплуатации сырьевой модели.

Предпринимаемые Правительством РФ антикризисные меры, чаще всего направлены на устранении последствий кризиса, но не базовых причин, обстоятельств, лежащих в основе неэффективности конъюнктурной модели и низкой действенности государственного управления.

¹ <http://www.elective.ru/arts/eko01-k0108-p05907.shtml>

Провозглашенная идея построения экономики, основанной на знаниях, предполагает активное внедрение и использование последних достижений научно-технического прогресса, позволяющих интенсифицировать процессы и усилить их влияние на формирование новых общественных отношений. В тоже время, в программе антикризисных действий Правительства РФ на 2010 г. отмечается неустойчивость экономического роста и вероятность воспроизводства той модели, которая ярко обозначилась в российской экономике до острой стадии мирового кризиса. Исходя из этого, при обсуждении социально-экономических вариантов развития следует оперировать термином не «модернизация», а «индустриализация» или «новая индустриализация», нацеленным на создание прочного, конкурентоспособного базиса народнохозяйственного комплекса, который в скором будущем предъявит спрос на инновации.

Модернизация предполагает изменение социально-экономических, политических, культурных, религиозно-нравственных и других основ жизни общества.

Обращаясь к теоретическим работам можно отметить, что модернизация бывает первичной и вторичной или догоняющей. В таком случае необходимо четко определить отправные реалии нынешнего состояния российской экономики и обозначить эталон, которым надлежит руководствоваться. В тоже время узкое определение модернизации предполагает проведение промышленной революции, основанной на новых способах организации производства и управления.

Так, известный российский экономист В. Иноземцев отмечает, что задачи российской модернизации – это задачи догоняющего развития. История не знает модернизаций, которые не были бы индустриальными. Каждая модернизовавшаяся страна ставила задачей самообеспечение качественными промышленными товарами и вывод своей продукции на мировой рынок¹.

Естественно, что модернизация возможна только при наличии сложившихся предпосылок, а именно:

- наличие четкой стратегии;
- консолидация элит и желание изменений;
- социальная ответственность;
- наличие активной части общества, претворяющих в жизнь данную стратегию.

К сожалению, анализируя очаги экономического роста в экономике России, можно отметить, что они не отвечают современным

¹ <http://www.rg.ru/2008/10/01/modernizatciya.html>

вызовам и зачастую характеризуют экономику развивающихся стран.

Это обозначает, что стране необходимы реализация и финансирование технологической парадигмы, основанной на инновациях.

Главное – это сохранить и добиться более эффективной деятельности от среды генерации знаний – основы всех новых научных разработок, основы для перехода экономики на инновационный путь развития. Так, победителями конкурсов 2007 г. на выполнение НИОКР стали организации, подведомственные более чем 30 главным распорядителям бюджетных средств, в том числе РАН получила государственные контракты объемом более 1700 млн руб., вузы России – около 1300 млн руб.¹

Естественно, что реализация технологического или инновационного прорыва не может строиться только на основе исключительно национальных разработках. Интересным представляется существенно уменьшить время между генерацией знаний и получением экспериментального образца, путем поиска и если потребуется приобретения компаний, обладающих исключительными компетенциями в привлекательных для российских предприятий отраслях. Широко разрекламированная кампания Сбербанка по приобретению Opel и доступа к интеллектуальной собственности, обернулась судя по последним новостям, очередной неудачей в борьбе за высокие технологии.

Озвученное решение одной из крупнейших американских компаний в очередной раз демонстрирует следующие ключевые моменты:

- расставаться с перспективными технологиями ни кто не планирует (даже во времена кризиса),
- неразрывную связь интересов государства и международного бизнеса,
- патерналистическое поведение к своим компаниям.

Таким образом, можно предложить формирование региональных структур, ориентированных на формирование и реализацию новых схем управления, сбора и обработки данных снизу: от предприятий, ассоциаций, объединений, корпораций – к региональным, отраслевым структурам экономического управления и к макроуровню. На уровне региона будет реализован и апробирован проектный подход, что даст возможность при успешности транслировать его на все регионы РФ.

¹ Выступление А.А. Фурсенко на правительственном часе в Государственной Думе Российской Федерации по вопросу «О мерах, принимаемых Правительством Российской Федерации и Российской академией наук, по модернизации научной отрасли и развитию новых технологий» // <http://mon.gov.ru/ruk/ministr/dok/3867/>

Исходя из анализа программ социально-экономического развития, программ антикризисных мер, актуализируется необходимость их серьезной коррекции, с определением роли каждого региона в зависимости от его объективных и субъективных характеристик, с учетом внешнеэкономической стратегии, нацеленной на формирование высокоэффективного внешнеэкономического комплекса.

По нашему мнению, реализация планов по модернизации экономики РФ возможна только в рамках конкретных регионов, с учетом особенностей их социально-экономического развития, инфраструктуры, ресурсной базы, но при безусловном сохранении федеральной вертикали управления. Такая вертикаль должна не только ставить конкретные и явные задачи, но и определять механизм их воплощения, с обязательной обратной связью и анализом причин, помешавших достичь намеченного.

Представляется оптимальным проанализировать все региональные программы социально-экономического развития, классифицировать по целям, возможно объединить на основе кластерного подхода или формирования программ макрорегиона. При анализе данных программ обозначатся лучшие практики, основанные на эффективном региональном управлении, плюсы и минусы, превышение запланированных результатов или наоборот.

Предложения при формировании макропрограмм развития в разрезе каждого региона:

- учет индивидуальных особенностей развития, ресурсного обеспечения, инфраструктурных особенностей;
- создание единого органа исполнительной власти координирующего и естественно ответственного за реализацию поставленных задач;
- учет требования национальных и международных акторов к инфраструктуре, в рамках глобализации транспортных, финансовых, трудовых и т.п. потоков;
- обеспечение экономической безопасности, особенно учет внешнеэкономического аспекта в рамках приграничного сотрудничества;
- наладить информационное обслуживание с возможностью демонстрации результатов широкой аудитории;
- изменение федерального и регионального законодательства с учетом требования международных институтов.

Актуальными задачами являются снижение энергоемкости производства и повышение энергетической активности. Так, ЕС ставит перед собой задачу существенным образом сократить свою зависи-

мость от импорта сырьевых ресурсов путем перехода к энергосберегающим технологиям и развитию альтернативной энергетики.

Соответственно, сектор государственных и муниципальных предприятий может оказать существенное влияние на программы повышения энергоэффективности российской экономики. На наш взгляд, необходимо принять региональные программы снижения уровня потребления в рамках общего замысла развития данной программы и национальной экономики. Соединение программ всех органов власти в единую систему может позволить выработать определенную модель реформирования и инвестирования в определенные отрасли, с целью соответствия предъявляемым требованиям.

Если следовать объективным и настоятельным требованиям социально-экономического развития России, то необходимо основательно пересмотреть программу решений и действий. Ее следует превратить в программу формирования вертикально интегрированной экономической системы на базе инновационных разработок. На основе такой системы будет практически гарантировано обеспечение промышленного, высокотехнологического и конкурентоспособного роста, поскольку появятся субъекты интегрированного и устойчивого внутреннего спроса на новый промышленный капитал и высокопроизводительные рабочие места.

Таким образом, ясность и четкость задач, поставленных Президентом РФ Д. Медведевым перед органами государственной и муниципальной власти на современном этапе, требует консолидации элит и принятия незамедлительных и скоординированных действий.

О.В. Байдалова (Волгоград)

ПОЗНАВАТЕЛЬНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ СОЦИОЛОГИЧЕСКИХ МЕТОДОВ ИССЛЕДОВАНИЯ КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Социологические методы исследования социальной реальности должны соответствовать ряду методических требований, соблюдение которых позволяет получать достоверную и надежную информацию. Это в первую очередь относится к группе социологических опросов, как наиболее характерных по частоте применения среди социологических методов сбора информации. Следует еще раз актуализировать эти требования, для того чтобы последующее описание эмпирических данных нагляднее демонстрировало надежность полученных результатов.

Понятие опроса применяется в социологии для обозначения приемов, техник и процедур получения информации о самых разных сторонах жизнедеятельности людей, их мотивах, интересах, планах, ценностных установках и т.д. Соответственно специфика социологического опроса и методические требования к его проведению заключаются в следующем:

- четкое понимание особенностей и характеристик социальной группы, которая будет участвовать в опросе;

- знание тезауруса опрашиваемых или по меткому замечанию Г.М. Андреевой создание ситуации в ходе опроса «когда все должны говорить на одном языке»¹;

- соблюдение определенной концептуальной комбинации при составлении вопросника в зависимости от смысловой нагрузки вопроса. То есть, какие показатели снимаются вопросами либо о фактах сознания, либо поведения, часто ли применяются альтернативные вопросы;

- создание благоприятного социально-психологического общения анкетера с респондентом.

Очевидно, что акцент только на инструментальной обоснованности эмпирических данных недостаточен. Сегодня в практике проведения опросов тех или иных социальных проблем или явлений становится актуальной разработка критериев социально-нормативной обусловленности эмпирических данных, а именно каким образом система ценностей, стереотипы мышления и восприятия, суждения, представления, принятые в данном социуме, отражаются в результатах опроса.

Процессы исследования, их разновидность также важны для обоснованности полученных данных. Применительно к такому специфическому эмпирическому объекту как чиновники, представители государственной службы разных уровней, можно и нужно в изучении применять так называемое партисипаторное (от англ. Participation – участник) исследование. Чаще всего оно применяется в работе с социальными группами, если адресуемая проблема имеет социальный характер, например оценка кадрового потенциала органов государственной власти. Фактически исследовательские возможности были переданы в выбор вариантов ответов респондентов – чиновников различных показателей кадровой политики в регионе. Исследование «совместно с кем-либо» в рамках партисипаторного подхода, когда есть исследователь и респондент как участник опроса, подразумевает активную позицию опрашиваемого, его знания и

¹ Андреева Г.М. Социальная психология. М.: Наука, 1984. С. 179.

способность к критическому мышлению, что в конечном итоге позволят получить объективную информацию о предмете опроса. Такие исследования базируются на понятии критического знания. Современный немецкий философ Ю. Хабермас говорит о критическом типе знания, которое возникает из рефлексии и действия. Поэтому ставя перед респондентами вопрос: «Что такое право и справедливость?», их побуждают давать ценностную оценку. При всем многообразии видов исследований следует сказать, что партисипаторные исследования следует проводить в рамках «панели», проводя повторные исследования с повторяющимися вопросами и привлекая через определенный промежуток времени одних и тех же респондентов.

Социальный феномен, определенный понятием «кадровый потенциал», все чаще используется в научной литературе для более полного и представления о кадровом составе системы государственной службы. Ряд понятий человековедческой проблематики (человеческие ресурсы, человеческий фактор, человеческий капитал, кадровый резерв) имеют в своем содержании в качестве определенного контекста «человеческого потенциала» – кадровый потенциал. В свою очередь кадровый потенциал системы государственной службы представляет собой сложную систему оценочных и прогностических характеристик особой социально-профессиональной общности. Особенность данной общности проявляется во включенности в специфический тип социальной организации, призванной определять эффективное развитие конкретного региона и страны в целом. Современное представление о кадровом потенциале в рамках профессиональной деятельности государственного служащего характеризуют: интеллектуальный потенциал, прежде всего способности, приобретенные в системе профессионального обучения; социальный потенциал, выражающий коммуникативные и ценностные установки и способности государственных служащих к обеспечению их эффективной социализации; потенциал профессионального опыта, который приобретается в ходе выполнения функций и задач организации; социально-психологический потенциал, выражающий способности кадров управления приспособляться к внутренним и внешним свойствам организации. Кадровый потенциал государственных служащих формируется в процессе общего и профессионального образования, а затем при освоении им профессионального опыта, накопленного в данной организации. Поэтому изучение вышеперечисленных показателей кадрового потенциала в ходе социологического измерения возникают в явном виде только в контексте взаимодействия интервьюера и респондента. «Проблема заключается в том, что

сами по себе вербальные реакции респондента не могут быть ни истинными, ни ложными, достоверными или недостоверными. Они представляют собой факты, требующие описания и интерпретации относительно вероятных истинных значений»¹.

Панельное исследование государственных служащих было проведено в начале 2009 г. и повторно в декабре 2009 г. Было опрошено 120 человек, представляющих федеральные и областные органы власти. Опрос носил зондажный характер, так как определялись индикаторы базового понятия «кадровый потенциал» и проверялась «смертность» респондентов, то есть их отказ, по меткому выражению Э. Нойэль, от исследования. Какие же были получены данные? В первом случае, например, приоритетность качеств государственного служащего выглядела для респондентов следующим образом (табл. 1).

Таблица 1

Качество государственного служащего	В % от числа опрошенных в начале 2009 г.
1. Компетентность	89
2. Оперативность	72
3. Самостоятельность в решении поставленных задач	66
4. Аналитико-прогностические способности	23
5. Инициативность	18
6. Умение при принятии управленческих решений учитывать общественное мнение	11
7. Деловое общение	9

Эта же шкала качеств государственного служащего в оценках респондентов через почти полгода выглядела совершенно иначе (табл. 2).

Таблица 2

Качество государственного служащего	В % от числа опрошенных в декабре 2009 г.
1. Компетентность	100
2. Самостоятельность в решении поставленных задач	34
3. Аналитико-прогностические способности	29
4. Оперативность	14
5. Принципиальность	11
6. Деловое общение	9
7. Инициативность	6

¹ Батыгин Г.С. Лекции по методологии социологических исследований: Уч. для вузов. М.: Аспект-Пресс, 1995. С. 56.

Как видно из приведенных данных, компетентность также оставлена респондентами на первом месте, дальше картина меняется. И в первом и во втором случае этот вопрос имел альтернативный характер, но такие качества как оперативность, самостоятельность в решении поставленных задач уже не набирают приоритетных оценок большинства. Самостоятельность в принятии решения отметил каждый третий, аналитико-прогностические способности наоборот выделили более чем каждый четвертый. Проинтерпретировать полученные данные можно следующим образом. Первое, возможно у респондентов появилась большая смелость в выражении собственных оценок и в их дифференциации. Второе, социально-политическая ситуация, когда проводился второй опрос, в области значительно изменилась, все ожидали смены губернаторской власти. По-видимому, результаты второго опроса явились более реалистичными и соответствующими более предпочтительной картине качеств государственного служащего.

Тревожной выглядит оценка государственными служащими эффективности государственного управления: хорошо и отлично – всего 18 %, удовлетворительно – 36 %, плохо и очень плохо – 41 % (схема).

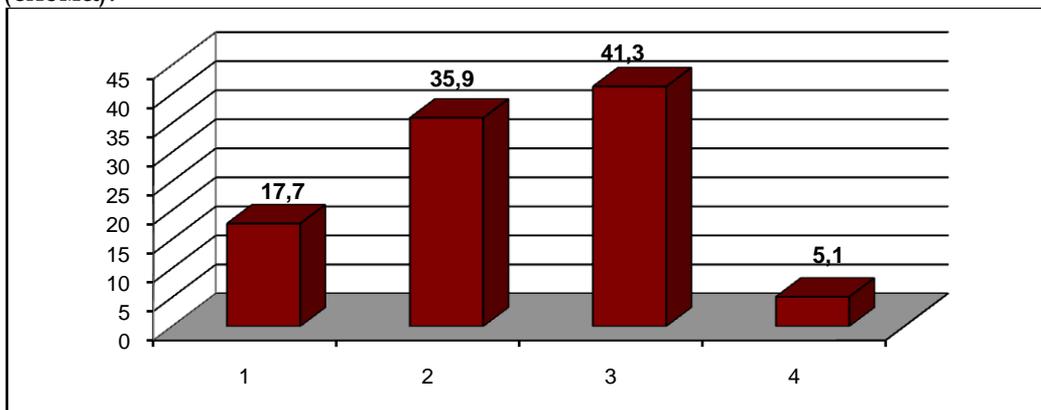


Схема. Оценка эффективности государственного управления

1. Эффективность государственного управления высокая.
2. Состояние эффективности государственного управления удовлетворительно.
3. Эффективность государственного управления низкая.
4. Ответ отсутствует.

При этом 43 % респондентов считают, что обеспечение прав и оказание услуг гражданам и юридическим лицам осуществляются не эффективно в ситуациях, требующих принятия должностными

лицами самостоятельных ответственных решений по существу дела, 21 % полагают, что обеспечение прав и оказание услуг осуществляются не эффективно и 37 % опрошенных разделяют мнение, что эффективное обеспечение прав и оказание услуг имеет место во всех ситуациях, когда возможно законное решение вопроса по существу дела.

Эти данные по-существу подтверждают результаты панельного опроса. Они косвенно демонстрируют, отмеченные каждым третьим респондентом, необходимость самостоятельности в принятии управленческих решений и выполнении поставленных задач для государственного служащего.

А.В. Баранов, С.В. Топорова (Краснодар)

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ В РФ: ВЛИЯНИЕ ПОЛИТИКО-КУЛЬТУРНЫХ ФАКТОРОВ (НА МАТЕРИАЛАХ КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ)

Анализ муниципальных выборов является важным направлением как электоральных исследований, так и политической регионалистики. Представляет интерес выявление политико-культурных факторов голосования, определение «узких мест» электорального законодательства и института местного самоуправления. Тезисы выполнены на материалах выборов в органы местного самоуправления крупных городов Краснодарского края (г. Краснодара и г. Сочи). Основным методом анализа выбран экспертный опрос, проведенный одновременно в двух городах (февраль-март 2009 г.). Выборка составила 50 экспертов из 5 групп: предпринимателей, сотрудников муниципальных администраций, членов городских избирательных комиссий, активистов политических партий, журналистов.

Задачи исследования:

- выявить насколько соответствуют ожидания экспертов и нынешняя электоральная ситуация в городах Краснодаре и Сочи;
- определить мотивации электорального поведения горожан двух городов;
- установить основную направленность изменений политических предпочтений электората;
- выяснить причины, повлиявшие на выбор избирателей.

Политико-культурный фактор различий местных сообществ городов Краснодара и Сочи проявляется в диалектах русского языка, своеобразном восприятии времени, т.е. цикличность курортных сезонов постепенно вытесняется в сознании «линейным» временем

постиндустриальной экономики. Новейшие технологии информации и коммуникации закрепляют социокультурный рубеж между краем и побережьем – во главе с городом Сочи – лидером курортного комплекса региона. Например, космополитичный образ жизни москвичей представляется сочинцам более близким, чем относительно традиционный быт г. Краснодара.

Все полученные данные разобьем на несколько блоков: на анкетные данные, уровень знаний, ценности, отношения к фактам и событиям, ориентации и предложения (действия).

1-й блок (анкетные данные). Было опрошено 50 экспертов: 25 в г. Краснодаре и 25 в г. Сочи, из них процент мужчин и женщин составлял 65,2 и 34,8 соответственно (Краснодар); 47,1 и 52,9 % (Сочи). Преобладающий возраст: 31-40 лет (39,1 %); 41-50 лет (34,8 %); 51-60 лет (21,7 %) – по Краснодару; 51-60 лет (35,3 %), 31-40 лет (29,4 %), 41-50 лет (23,5 %) – по Сочи. Респонденты, в основном, проживают в данной местности свыше 20 лет (78,3 %) или переехавшие сюда в раннем детстве, имеющие гуманитарное образование (87 %), техническое (17,4%). Называемый возраст, в котором проявляется интерес к политике: 14-15 лет (34,8 %), то есть это старшие классы школы, 20 лет (26,1 %) – студенческие годы, а также 30 и 40 лет (по 13 %). Это объясняется событиями, происходящими в тот период в стране, профессиональной деятельностью того или иного респондента, личными переживаниями и т.д. Все это подтверждается ответами на вопрос о том, какое жизненное событие в большей степени повлияло на вашу политическую позицию, где 45 % респондентов говорят «перестройка», «августовский путч 1991 г.», «распад СССР»; 13 % – «выборы того или иного президента России»; 35 % – «профессиональная деятельность» (выборы в депутаты, участие в избирательной кампании, поездка за границу, переезд из Ближнего зарубежья, а также разговоры в семье, которые респондент слушал еще ребенком).

По наличию подчиненных на своей основной работе опережают краснодарские эксперты (53 % имеют в подчинении от 5 до 50 человек). Сочинские (29,4 %) вообще не имеют подчинённых и примерно 50 % – от 1 до 10 человек.

2-й блок (уровень знаний). Почти 90 % экспертов обсуждают интересующие их политические темы, в основном, с коллегами по работе и друзьями (65 %). При этом информация о событиях в стране и мире чаще узнается из телевидения, газет и журналов. Это объясняется тем, что основной возраст экспертов – от 40 до 60 лет, именно в этом возрасте люди отдают предпочтения газетам и телевидению. Молодежи свойственны ресурсы Интернета и радио.

Осведомленность респондентов о том, кто является депутатом Городской думы от данного избирательного округа составляет 76,5 %. При этом интересен факт, что из предвыборной агитации кандидатов подавляющее число респондентов ничего не помнило (52,2%), назывались даже варианты: подкуп избирателей и «чёрный» РК.

3-й блок (ценности). Во многом рознятся ориентации по политическим взглядам между Краснодаром и Сочи: в Краснодаре либералов – 34,4 %, социал-демократов – 21,7, консерваторов – 17,4 %; в Сочи преобладают в равной доле коммунисты и социал-демократы (29,4 %). При этом в разговоре о партийности вырисовывается совсем иная картина (Какой партии вы симпатизируете?) В Краснодаре преобладает показатель «против всех» – 26,1 %; «Единая Россия» – 21,7 %, а в Сочи явный приоритет у «Единой России» – 52,9 %, «Справедливая Россия» – 17,6 % и т.д.

4-й блок (отношения к фактам и событиям). Условия проживания в городе приравниваются к средне-удовлетворительным (65,2 % и 41,2 %). Что касается непосредственно деятельности депутатов, то респондентам было предложено ответить на вопрос, «изменилась ли жизнь в Вашем городе после выборов депутатов Городской думы». На него получены следующие ответы: ничего не изменилось – 52,9 % респондентов; изменилась в худшую сторону – 17,6; изменилась в лучшую сторону – 8,7 %.

Как видно из полученных результатов, профессиональная деятельность депутата, по мнению большинства респондентов, привела к ухудшению условий проживания на данных округах городов. Также респондентам было предложено произвести оценку деятельности депутата в различных сферах его должностных обязанностей по пятибалльной шкале. С помощью этих данных можно вывести среднюю оценку деятельности депутата, которая будет равна 1,7 балла, что ниже удовлетворительного уровня. В целом работу депутатов можно признать неудовлетворительной. Этот факт расходится с политическими ожиданиями электората. Респондентам был предложен вопрос «оправдал ли депутат Городской думы оказанное ему Вами доверие?», где 23,5 % респондентов ответили отрицательно, а 34,8 % ответили, что оправдал в очень малой степени. Данные говорят о наличии большого расхождения между политическими ожиданиями и нынешней ситуацией на территории избирательных округов. Данная ситуация ведет к переоценке избирателями собственных электоральных предпочтений, что подтверждается тем, что 32 % респондентов сожалеют о сделанном выборе.

5-й блок (на предложения). Особый интерес представляет вопрос о статусе города. 43,5 % краснодарских и 82,4 % сочинских

экспертов считают, что их город должен обладать большими политическими полномочиями, при этом хотят видеть его свободной экономической зоной 40 % и 52,9 % соответственно.

Экспертный опрос, проведенный согласно составленной программе с 1 февраля по 20 марта, показал, что имеется большое расхождение между политическими ожиданиями и нынешней ситуацией на территории избирательных округов. Данная ситуация ведет к переоценке избирателями собственных электоральных предпочтений. Это подтверждается тем, что 32 % респондентов сожалеют о сделанном выборе, и в тоже время понимают, от смены фамилии в бланке бюллетеня на выборах ничего не изменится. Заметно возрос процент проголосовавших против всех кандидатов, что в некоторой степени является протестной формой политического участия. Как свидетельствуют полученные данные, избиратели-горожане в наибольшей степени не удовлетворены условиями проживания в своем городе (21,3 % краснодарцев и 41,6 % сочинцев), считая необходимостью улучшение инфраструктуры города.

Доверие экспертов к органам власти (суду, губернатору, прокуратуре, СМИ, политическим партиям, милиции и т.д.) очень низкое. При этом чувство защищенности есть только по отношению к религиозным убеждениям и своей национальности. Степень улучшения собственной жизни эксперты видят лишь в лице своих родных и близких (74 % Краснодар, 65 % Сочи). Единогласно преобладает жизненная ценность – благополучие, комфорт для себя и своей семьи (52,2 % Краснодар, 47,1 % Сочи). Кроме того, политические предпочтения избирателей крайне разнятся. Если в Сочи явным фаворитом является «Единая Россия» (52,9 %), то в Краснодаре преобладающим стал показатель «против всех» (26,1 %). Незнание экспертами фамилии депутата, представляющего их избирательный округ в Городской думе или Собрании, является показателем слабой информированности, более того, низкой заинтересованности в происходящих событиях.

Таким образом, экспертный опрос в г. Краснодаре и Сочи подтверждает низкую осведомленность заинтересованных групп о муниципальных выборах, преобладание прагматических мотивов и интересов отношения к политике. Выявлен латентный конфликтный потенциал, связанный с политико-культурным своеобразием Черноморского побережья и спецификой экономико-социальной ситуации в сравниваемых городах. В качестве рекомендаций предлагаем подготовить серию просветительных и обучающих программ местного телевидения и радио, реализацию на конкурсной основе проектов политического просвещения граждан, развития общерегиональной политической идентичности.

А.И. Бардаков (Волгоград)

ГЛАВА СЕЛЬСКОГО МУНИЦИПАЛИТЕТА: ПЕРВЫЕ УРОКИ САМОУПРАВЛЕНИЯ

Важное место в социально-политических трансформациях новейшей истории России занимает противоречивый процесс становления местного самоуправления. Местное самоуправление, закрепленное в VIII главе Конституции РФ, получило свое развитие в федеральных законах № 154-ФЗ 1995 г. и № 131-ФЗ 2003 г. Однако практика реализации нормативно-правовых актов последних 15 лет выявляет все новые и новые проблемы. Одной из проблем является деятельность главы сельского муниципального образования. Актуализация теоретического исследования деятельности главы сельского поселения связана с муниципальными выборами в 2009 и 2010 гг. В этот период истекают полномочия у большинства высших должностных лиц муниципальных образований, так как в соответствии с федеральным законом № 131-ФЗ 2003 г. основная масса руководителей этого уровня избиралась 4-5 лет назад.

В контексте понимания значение деятельности глав поселений для социального управления современной России имеет их количественный показатель. В Российской Федерации более 24000 сельских муниципалитетов, соответственно, столько же высших должностных лиц. Пропорция количественного преобладания глав поселений по отношению к главам городских округов и муниципальных районов хорошо просматривается при сопоставлении цифр в субъектах федерации, так в Волгоградской области городских округов – 6, муниципальных районов – 33; в Ростовской области соответственно: 12 и 43, а поселенческих муниципальных образований более 400 в каждом из субъектов.

Деятельность руководителей городских округов и муниципальных районов носит управленческий характер, так как механизмов непосредственного волеизъявления воли население по вопросам местного значения в этих муниципальных образованиях пока нет, поэтому извлекать уроки самоуправления на этом уровне нет возможности. В пределах же сельских и небольших городских поселений ситуация складывается иначе. Организационная деятельность в сельских поселениях объективно прозрачна, поэтому члены местного сообщества вольно или невольно становятся участниками обустройства своей жизнедеятельности. В условиях осознанного и неосознанного участия односельчан в организационных формах своей жизнедеятельности приходится работать главе сельского муниципального образования.

В соответствии со ст. 3 Конституции РФ носителем и единственным источником власти является многонациональный народ России, который осуществляет свою власть непосредственно или опосредованно. С началом реализации федерального закона № 131-ФЗ в сельских муниципальных образованиях обнаруживается корреляция правовых деклараций и социальной практики, что не так часто случается в нашей российской действительности. Провозглашенное политическими деятелями и закрепленное законодателями местное самоуправление обретает устойчивый характер, так как начинает развиваться на своей собственной основе. Это проявляется, прежде всего, в том, что воля населения определяет высшее должностное лицо поселения, а также в том, что нормативно-правовые акты, не одобренные народом, не обладают жизнеспособностью. На уровне современного российского поселения воплощается в жизнь утверждение Ж.Ж. Руссо о том, что «всякий закон, если народ не утвердил его непосредственно сам, недействителен; это вообще не закон»¹.

Конечно, главы городских округов и муниципальных районов тоже избираются, но практика последних 15 лет показывает, что на уровне этих муниципалитетов реализуется воля крупных владельцев собственности или административно-политической элиты, обладающей функцией распоряжения так называемой «муниципальной собственностью». Устойчивая тенденция политизации выборов в городских округах и муниципальных районах в 2009–2010 гг. также указывает на высокую степень манипулирования волей народа при формировании представительных органов и выборе глав этих муниципалитетов. Если в 90-е гг. XX столетия не только главы муниципалитетов, но и региональные власти отказывались от своего политического самоопределения,² то на муниципальных выборах в октябре 2009 г. происходило своеобразное «спортивное» соревнование партий.

Ведя речь о выборах в муниципальных районах и городских округах, председатель избирательной комиссии Волгоградской области Г.С. Шайхуллин отмечал: «Выборы этого уровня затронули 30 муниципальных районов и городских округов. В итоге среди победителей оказались 22 представителя «Единой России». Из них 15 выдвиженцев и 7 членов партии власти. Среди новых глав муниципалитетов 3 представителя «Справедливой России».³ Таким образом, 25 избранных руководителей муниципалитетов из 30 являются пред-

¹ Руссо Ж.Ж. Об общественном договоре. Трактаты. М., 1998. С. 281.

² См.: Лапина Н.Ю., Чирикова А.Е. Политическое самоопределение региональных элит // Социс. 2000. № 6.

³ Шайхуллин Г.С. Большие проблемы маленьких выборов // <http://www.ikvo.ru/page/stat1/>

ставителями политических партий, а, соответственно, выразителями интересов части народа, и, видимо, небольшой ее части. Примечательно высказывание Г.С. Шайхуллина также о том, что «Партии проявили внимание не только к выборам в городах и районах, но и в сельских поселениях. Кстати, интерес к этому уровню выборов значительно вырос. Желающих занять кресла глав поселений стало гораздо больше»¹.

Повышение активности политических партий в электоральных процессах, возврат политического фактора на уровень бывших райкомов и горкомов носят закономерный характер и в целом имеют положительный результат. Связано это с тем, что организация жизнедеятельности в этих муниципалитетах осуществляется в формах субъектно-объектных отношений, а формы управления обретают свою эффективность только в рамках политической системы. Совершенно иная ситуация в сельских поселениях, которые сделали первые шаги в становлении самоуправления. Превращение руководителя в креатуру политической партии будет способствовать сохранению доминанты управленческих традиций в сельском поселении, а объективная логика развития организации жизни современных людей требует форм самоуправления.

Качественное изменение обустройства сельского поселения, реальная практика самоуправления предполагает иное понимание категории «власть» в словосочетании «муниципальная власть». В практике современного самоуправления достаточно сложным вопросом в системе самоуправления является субъектная деятельность главы муниципалитета и членов местного сообщества. Дело в том, что субъектная функция всегда сопряжена с властью, а признание местного сообщества носителем, пусть и муниципальной власти,² нам представляется невозможным, так как власть может быть только у части общества. Власть и управление явления взаимосвязанные, власть и самоуправление несовместимы, поэтому глава сельского муниципалитета, осуществляя организационную деятельность, не может осуществлять субъектную функцию или, по крайней мере, она имеет иную направленность, чем субъектная функция государственного чиновника. А.И. Солженицын был глубоко убежден, что российский народ способен к самоуправлению. Он отмечал: «... Во всех благоденствующих странах Запада местную жизнь направляют непосредственные (а не представительные!) народные собрания. ...

¹ Шайхуллин Г.С. Указ. соч.

² Джагарян А. Местное самоуправление в РФ: основы конституционной концепции и тенденции развития в контексте национальной муниципально-правовой традиции // Сравнительное конституционное обозрение. 2008. № 6. С. 113.

Это – реальное, эффективное и достойное участие самых рядовых граждан, в их обычной местной обстановке, в отстаивании своих бесспорных потребностей и принятии решений на обозримое будущее»¹.

Непосредственное участие населения в обустройстве своей жизни вовсе не предполагает бесконечного количества собраний по вопросам местного значения. Миф, который отражен во всех уставах поселений, о том, что граждане самостоятельно организуют свою жизнь в формах территориального и иного общественного самоуправления требует развенчания. Население изъявляет свою волю, а глава организует жизнь местного сообщества в соответствии с их волей.

Успешное развитие самоуправления в сельских поселениях в значительной степени зависит от профессионализма главы муниципалитета. Под профессионализмом руководителя обычно понимают его умение осуществлять субъектную функцию, т.е. навязывать волю своим непосредственным подчиненным, а заодно и всем индивидам местного сообщества. Нам же видится профессионализм современного главы сельского поселения, в его умении реализовывать волю населения по вопросам местного значения. Стереотипное представление о главе поселения как крепком хозяйственнике или умелом политическом организаторе народных масс, должно уступить место убеждению о том, что это организатор реализации интересов, воли своих избирателей. Организационный традиционализм, выраженный во фразе «вот приедет барин, он рассудит», имеет возможность уйти в прошлое.

Практика выборов (октябрь 2009 г.) в сельских поселениях в Волгоградской области показывает, что смена глав произошла в более чем 30 % муниципалитетов, при этом экономические факторы не были определяющими при выражении недоверия бывшему руководителю. Из этой практики можно извлечь следующие уроки. Первое, общий интерес всегда выше частного. Второе, воля жителей поселения по вопросам местного значения приоритетна по отношению к воле главы и руководителей района, партии. Третье, учет мнения населения залог успешного самоуправления. Четвертое, финансово-материальные основы не являются определяющими в обустройстве жизни поселения и заменят человеческих взаимосвязей. Пятое, власть не принадлежит главе, ее владеет местное сообщество.

¹ Солженицын А.И. Что нам по силам // Аргументы и факты. 2008. № 5 (1422).

А.С. Барто (Краснодар)

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ (ПО МАТЕРИАЛАМ КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ)

В тезисах исследуются основные формы взаимодействия между органами государственной власти и органами местного самоуправления в современных условиях (по материалам Краснодарского края). Тезисы основаны на анализе нормативно-правовых актов и вторичном анализе опубликованных итогов экспертного опроса сторон взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления на Кубани.

Данные формы взаимодействия можно разделить на следующие группы: поддержку, стимулирование, развитие. В них можно выделить:

Координирующие и организационные мероприятия: на уровне субъекта создана и действует специальная комиссия по реализации федерального закона; имеет место практика совместных выездов в муниципальные образования групп специалистов краевых департаментов и управлений с целью изучения ситуации на местах и оказания методической помощи; проводится ежеквартальный мониторинг мероприятий реформирования; проводится смотр-конкурс на звание лучшего муниципального образования; осуществляется взаимодействие с муниципальными образованиями в рамках работы ассоциации «Совет муниципальных образований Краснодарского края». Ассоциация оказывает помощь органам исполнительной власти в проведении обучающих семинаров для должностных лиц органов местного самоуправления, организует взаимодействие органов местного самоуправления с общественными организациями, некоммерческими организациями, территориальными общественными советами (ТОС), является учредителем и распространителем печатного издания «Местное самоуправление на Кубани». Сотрудничество организовано с Краснодарским региональным отделением общероссийской организации «Всероссийский Совет местного самоуправления».

Методическая помощь. Анализ эмпирического материала показал, что краевыми органами власти (исполнительным, законодательным) осуществляется разработка модельных (типовых) актов органов местного самоуправления, административных регламентов и пр. В период с начала реализации реформы в муниципальных образованиях края было принято 47228 нормативных актов местного

характера, в том числе в муниципальных районах – 45423, в городских округах – 1556. Разработаны и реализуются краевые целевые программы «Государственная поддержка муниципальных образований Краснодарского края по обеспечению подготовки документов территориального планирования», «Поддержка муниципальных архивов».

Подготовка муниципальных служащих. С начала реформы программы переподготовки и повышения квалификации в рамках краевых целевых программ «Система кадрового обеспечения органов управления Краснодарского края» на 2006 – 2008 годы» и «Система кадрового обеспечения органов управления Краснодарского края» на 2009 – 2011 годы» прошел 3831 муниципальный служащий.

Финансовая помощь оказывается в рамках федеральных и краевых целевых программ, мероприятий по стимулированию действий муниципалитетов по привлечению инвестиций, практики стимулирования системы межбюджетных отношений, в рамках дополнительных механизмов стимулирования работы муниципальных образований по наращиванию налогооблагаемой базы.

Исследованы механизмы контроля со стороны региональных органов государственной власти за деятельностью органов местного самоуправления в крае. Анализ экспертных оценок показал, что он осуществляется в виде двух форм типов: законодательного правового и административного регулирования (в том числе посредством финансового контроля).

Законодательное/правовое регулирование. В период 2003 – 2008 гг. принято более 90 постановлений Законодательного собрания Краснодарского края и более 150 краевых законов, направленных на реализацию положений КЗ № 131. Данные эмпирического исследования показали, что необходимые для реализации отдельных полномочий нормативные акты местного значения муниципалитетами не могут быть разработаны самостоятельно в силу ряда проблем, связанных, в том числе, с кадровым дефицитом. Поэтому органами региональной власти осуществляются мероприятия, направленные на оформление муниципальной нормативно-правовой базы. Однако подобная политика субъекта чревата унификацией местного законодательства. Кроме того, экспертное сообщество акцентирует внимание на комплексе проблем, свойственных процессу разового регулирования. В зависимости от экспертных групп указанные проблемы распределились следующим образом: коллизии в нормативно-правовом обеспечении, унификация местного законодательства, трудности в толковании отдельных положений федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправле-

ния в Российской Федерации», правовая неопределенность органа финансового контроля (целевая группа сотрудников местного самоуправления); отсутствие положений, определяющих порядок решения каждого отдельного вопроса местного значения, низкая степень участия муниципальных образований в процессе рассмотрения проектов нормативных правовых актов (целевая группа депутатов); низкое качество модельных нормативно-правовых актов, несбалансированность налоговой и бюджетной систем (целевая группа сотрудников научных организаций и НКО).

Характер административного регулирования, согласно экспертным оценкам, наиболее ярко проявляется в проведении органами краевой власти кадровой политики, в том числе выражаемой в ротации управленческих кадров внутри системы «муниципалитет - орган исполнительной власти субъекта». Изучение характера взаимоотношений между органами государственной и муниципальной власти позволило выделить другую форму административного регулирования, выражающуюся в праве региональных органов власти осуществлять оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления в соответствии с указом Президента РФ от 28 апреля 2008 г. № 607, а также в праве проводить плановые и неплановые проверки органов местного самоуправления, закрепленном в токе нормативных правовых документов краевого уровня.

Финансовый контроль осуществляется путем выделения финансовой помощи муниципалитетам в виде субсидий, дотаций, субвенций, а также посредством включения в структуру органов местного самоуправления Краснодарского края территориальных подразделений финансового органа исполнительной власти субъекта РФ.

Таким образом, успех взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления в Краснодарском крае определяется экономическими, правовыми и политико-идеологическими ресурсами структур власти. Для обеспечения эффективности данных взаимодействий необходимо дальнейшее укрепление полномочий местного самоуправления как демократического института, внедрение технологий менеджмента качества и «электронного правительства». Нуждаются в расширении практики контроля граждан за деятельностью органов государственной власти и местного самоуправления.

Р.Б. Бахмудов (Махачкала)

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ В ИННОВАЦИОННУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРЕДПРИЯТИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РЕГИОНОВ

Изменение внешней среды является как причиной, так и следствием развития инноваций. Содержание категории «инноваций» трансформируется вместе с экономическим развитием общества. Роль инноваций в экономическом развитии меняется совместно с изменением факторов производства и особенностей технологии менеджмента.

Для России потребность в инновационной экономике усиливается, с одной стороны, конкуренцией западных фирм с точки зрения высокого технического уровня и качества продукции, и с другой стороны, ценовой конкуренцией стран Азии (Китай, Индия, Южная Корея и др.), основанной на дешевой рабочей силе и увеличении объема государственных и привлеченных инвестиций в НИОКР.

Создание, внедрение и широкое распространение новых продуктов, услуг, технологических процессов становится ключевыми факторами роста объема производства, занятости, улучшения качества продукции, экономии трудовых и материальных, совершенствования организации производства и повышения его эффективности. Для этого требуется активная государственная (региональная, муниципальная) инновационная политика, основанная на жестком выборе целей, комплексном обосновании приоритетов в распределении ресурсов, новых методов ее реализации.

Сложное экономическое положение России связано и с углублением инновационного кризиса (падение инновационной активности, отсутствие стимулов привлечения инвестиций, низкий уровень развития рынка инноваций), что свидетельствует об отсутствии комплексного управления инновационным потенциалом России. Факторы, влияющие на инновационные процессы развития муниципальных образований, условно можно подразделить на внутренние и внешние.

К внутренним дестабилизационным факторам следует отнести несоответствие сложившихся структур управления территориями и предприятиями рыночным условиям хозяйствования, отсутствие заинтересованности управленческого персонала в реализации новшеств, низкую конкурентоспособность продукции и услуг из-за монопольного положения отраслей городского хозяйства, устаревшую

технологии производства, недостаток свободных средств предприятий и города.

Внешними факторами, влияющими на процесс введения инноваций, являются неприемлемые условия кредитования и недостаток собственных финансовых средств, высокие инфляционные ожидания, формирование высокодоходного фондового рынка, которые по существу создали благоприятные условия для спекулятивных финансовых операций.

С учетом реальной экономической ситуации в стране необходим селективный подход к определению объектов государственной поддержки. В этой связи задачи государственной и муниципальной инновационной политики следующие:

- развитие направлений, в рамках которых создается техника новых поколений, обеспечивающая в конечном итоге статус России как ведущей технологической державы;
- сохранение стратегического ядра инновационного потенциала на базеструктур, работающих на приоритетных направлениях научно-технического прогресса;
- содействие становлению и развитию рыночных отношений в инновационной сфере, формированию конкурентной среды и малого инновационного бизнеса.

В развитых странах с рыночной экономикой роль частного бизнеса в обеспечении инновационной сферы достаточно велика. Особый интерес в этой области представляет опыт таких стран, как США, Япония, Великобритания, Канада, Франция, Израиль. Центральное место в этой системе занимает сфера НИОКР и внедрение новейших технологий на основе льготных кредитования и налогообложения, страхования и прямого финансирования венчурного предпринимательства. Для предоставления соответствующих льгот инновационным предприятиям создаются специальные институты: министерства и ведомства, научно-технические и технологические фонды, технопарковые структуры, коммерческие банки, страховые фонды. Ведущее место в системе прямых мер воздействия государства на инновационный бизнес занимает стимулирование развития технопарковых структур (своеобразных «инкубаторов» малого инновационного бизнеса). Их основная задача – оказание разнообразных услуг и создание наиболее благоприятных для инновационной предприятий условий. Это достигается путем объединения усилий высших учебных заведений, научно-исследовательских центров и новых наукоемких предприятий. «Инкубаторы» создают необходимую инфраструктуру для нормальной жизнедеятельности малых инновационных предприятий. Как правило, подобные предприятия ориенти-

рованы на удовлетворение потребностей крупных городов и создаются вокруг них. Кроме того, меры государственной поддержки (и на муниципальном уровне) направлены, с одной стороны, на стимулирование непосредственно инновационных процессов, а с другой – на создание благоприятного экономического климата для новаторской деятельности. С учетом зарубежного и отечественного опыта была разработана методика составления комплексного рейтинга инвестиционной привлекательности российских регионов и муниципальных образований. В первых двух оценках инвестиционный климат региона и муниципальных образований рассматривался как комплексная система, состоящая из трех важнейших подсистем: инвестиционного потенциала (совокупности имеющихся в регионе и муниципальных образований факторов производства и сфер приложения капитала); инвестиционного риска; законодательных условий.

Для составления рейтинга инвестиционной привлекательности регионов и муниципальных образований были использованы сотни статистических показателей регионального развития за последние 10 лет. Инвестиционный потенциал – характеристика количественная, учитывающая основные макроэкономические показатели, насыщенность территорий факторами производства (природными ресурсами, рабочей силой, основными фондами, инфраструктурой и др.), потребительский спрос населения. Учитывая это, необходимо разработать комплекс муниципальных программ для привлечения инвестиций в инновационную деятельность города. Разработку муниципальных программ осуществляют специальные комитеты и комиссии местных органов власти, организации и учреждения академической, вузовской и отраслевой науки. При разработке программ необходимо учитывать существующие риски. Применительно к региону и различным муниципальным образованиям можно выделить следующие виды риска:

- политический, зависящей от устойчивости городской власти и политической поляризации населения;
- экономический, связанных с динамикой экономических процессов в регионе и муниципальных образований;
- социальный, характеризующейся уровнем социальной напряженности;
- криминальный, определяемый уровнем преступности с учетом тяжести преступлений;
- экологический, рассчитанный как интегральный уровень загрязнения окружающей среды;
- финансовый, отражающий напряженность регионального и муниципального бюджетов;

- законодательный, характеризующий совокупность правовых норм, регулирующих экономические отношения на территории (местные налоги, льготы, ограничения).

На территории России действует единое общегосударственное законодательство, видоизменяясь в отдельных регионах (субъектах Федерации) под влиянием региональных законодательных норм, регулирующих инвестиционную деятельность только в пределах полномочий местных органов власти.

Большое значение в рамках такого подхода приобретает усиление роли муниципального заказа как основного из главных инструментов инновационной политики города, объектом финансирования должны стать муниципальные инновационные и научно-технические программы. Их основное содержание составляют отобранные по конкурсу проекты создания конкретных видов принципиально новой техники, технологий и материалов. Предоставление муниципального заказа на конкурсной основе с последующим заключением контракта на его выполнение обеспечит целевой характер и общее повышение эффективности финансовых ресурсов.

В рамках реализации мероприятий по совершенствованию нормативно-правовой базы Министерством промышленности и научно-технического развития Республики Дагестан разработан и внесен в Правительство РД закон «Об инновационной деятельности и научном инновационном обеспечении развития экономики в Республике Дагестан». Этот закон позволит сформулировать цель, принципы и основные направления государственной инновационной политики Республики Дагестан, определит организационные, правовые, экономические условия и гарантии инновационной деятельности в республике.

В настоящее время в республике действуют 24 организации различных форм собственности, занимающиеся инновационными и научными разработками. Среди них Дагестанский научный центр РАН, имеющий в своем составе 11 научных учреждений, Дагестанский государственный университет, Дагестанский НИИ сельского хозяйства и др. По числу выполняющих исследования и разработки по ЮФО Республика Дагестан в 2005 г. находилась на 4 месте.

Инновационная деятельность ведется также на предприятиях муниципального образования город «Махачкала». Так на ОАО «Авиаагрегат» освоен серийный выпуск ряда новых изделий. В соответствии с предложением «АвтоВАЗа» предприятием разработана оригинальное устройство электромеханический усилитель рулевого управления автомобилей серии «АвтоВАЗ». АО «Завод Дагдизель» является единственным в России изготовителем судовых дизелей мощ-

ностью от 12 до 60 л.с., используемых в качестве вспомогательных элементов в различных судовых агрегатах. Достаточно серьезные разработки ведутся и внедряются на ОАО НИИ «Сапфир». Здесь впервые в стране разработано и освоено производство аэронавигационных систем, которые на уровне международных авиарейсов значительно повысят безопасность полетов, увеличат пропускную способность аэродромов, создадут единое навигационное поле на территории России, позволят расширить международное сотрудничество в этой области.

Инновационные разработки в республике пока еще носят ограниченный характер. В целях активизации инновационной деятельности (в том числе и на муниципальном уровне) в республике необходимо:

- формирование полной нормативной базы, благоприятной для инвесторов;

- оказание консалтинговых услуг предприятиям, желающим участвовать в конкурсе инвестиционных и инновационных проектов для получения финансирования из бюджетов всех уровней;

- развитие рынка ценных бумаг в республике и разработка методики определения экономической и социальной эффективности инвестиций и инноваций применительно к условиям Дагестана;

- введение гибкой налоговой политики к организациям инновационного типа независимо от форм собственности, представление на льготных условиях государственного имущества или земли для создания инновационных предприятий, а также инновационной инфраструктуры в республике.

«Инновации» в последние годы становится все более актуальной темой для российских властей, деловых кругов и общества в целом. Это вызвано необходимостью выработки конкурентных направлений в инновационной политике, которая смогла бы вывести экономику страны на устойчивый путь развития, улучшить финансовое положение отечественных предприятий.

Н.И. Бобровская (Ростов-на-Дону)

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ТСЖ

Сегодня местное самоуправление, как один из важнейших институтов современного общества, является одновременно формой самоорганизации граждан и в этом качестве – составной частью гражданского общества, уровнем публичной власти, то есть, инструментом демократического участия граждан в управлении общими делами. Одновременно оно является и элементом рыночной экономической системы, так как восполняет пробелы рынка в части оказания услуг жителям и координации хозяйственной и жизнеобеспечивающей деятельности.

Президент России Д.А. Медведев обозначил работу по развитию местного самоуправления в качестве одной из приоритетных задач государства. По его словам, «местное самоуправление должно открывать гражданам возможность самостоятельно решать свои локальные проблемы без указаний и распоряжений сверху»¹.

По определению свободной Интернет-энциклопедии (википедия), местное самоуправление в Российской Федерации – это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций².

Как отметил в книге «Россия в обвале» А. Солженицын, «повседневная реальная жизнь людей зависит – на четыре пятых или больше – не от общегосударственных событий, а от событий местных, и поэтому – от местного самоуправления, направляющего ход жизни в округе. Именно так и регулируется жизнь в странах Запада: через эффективное местное самоуправление, где каждый имеет возможность участвовать в решениях, определяющих его существование. И только такой порядок есть демократия»³.

¹ Из выступления на II Общероссийском гражданском форуме 22.01.2008, http://www.medvedev2008.ru/performance_2008_01_22.htm

² Википедия - свободная энциклопедия. - http://www.sgpi.ru/wiki/index.php/Местное_самоуправление

³ Солженицын А. Россия в обвале. М.: Русский путь, 1998. С. 187; Интернет-ресурс. - <http://www.yabloko.ru/Themes/SG/solzh-msu.html>

В России вместо подлинной демократии «образовался политический класс». «Это несколько сот человек, которые заявили, я - профессиональный политик и буду заниматься политикой», - подчеркнул писатель. По мнению писателя, в России пока нет никакой демократии. Нет у нас ничего похожего на демократию,»...– заявил он. По его словам, залог успеха демократии в западных странах – организация работы местного самоуправления. «Мы восхищаемся демократией в западных странах потому, что у них местное самоуправление великолепно работает. Не было бы у них демократии без местного самоуправления, а мы строим демократию без местного самоуправления»¹.

Местное самоуправление – это децентрализованная форма управления, предполагающая известную самостоятельность, автономность местных органов, которые выступают органами местных самоуправляющихся территориальных сообществ. Теоретические основы учения о местном самоуправлении разработаны в первой половине XIX в. французским государственным деятелем и историком Алексисом Токвилем, позднее немецкими учеными-юристами Рудольфом Гнейстом, Лоренцом Штейном, Паулем Лабандом и другими. Общественная теория самоуправления исходит из принципов признания свободы осуществления своих полномочий местными сообществами и союзами. Согласно государственной теории самоуправления местное самоуправление – одна из форм организации местного государственного управления. В современной России местное самоуправление относится к институтам публичной власти, а не гражданского общества, вместе с тем отрицается государственно-правовой характер местного самоуправления².

Осуществлять свои полномочия – это значит самостоятельно принимать управленческие решения, что, как правило, сопровождается ответственностью тех, кто их принимает.

Николай Бердяев в своей книге «Судьба России», изданной в Москве еще в 1918 г., писал: «Государственное овладение необъятными русскими пространствами сопровождалось страшной централизацией, подчинением всей жизни государственному интересу и подавлением свободных личных и общественных сил.

Русская душа ушиблена ширью, она не видит границ, и эта безграничность не освобождает, а парализует ее.

¹ Солженицын А. Демократия не приходит сверху. Интернет-ресурс. - <http://www.rg.ru/printable/2005/06/07/solzhenicin.html>

² Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы 2003-2008 гг. Аналитический доклад Института современного развития. - Интернет-ресурс. - <http://www.riocenter.ru/ru/programs/doc/3928>

Россия – самая государственная и самая бюрократическая страна в мире; все в России превращается в орудие политики.

Почвенные слои наши лишены правосознания и даже достоинства, не хотят самостоятельности и активности, всегда полагаются на то, что другие все за них сделают»¹.

Советская власть за 75 лет своего существования уничтожила частную собственность, а с нею и дух самостоятельности и ответственности за нее. С переходом к рыночной экономике и появлением частной собственности россияне постепенно начинают понимать и обозначать начальные границы своей личной ответственности за свою жизнь и судьбу. И в первую очередь осознание этих границ у граждан России произошло по линии стен своей квартиры и своего дома, так как у многих людей, жилье является единственным.

Воспитание чувства хозяина у россиян в настоящее время возможно через убеждение граждан в необходимости сохранения своего жилища. Теплое и надежное жилище – это то, что сохраняет нашу жизнь в практически самой холодной стране мира. Сегодня большинство россиян проживают в городах в многоквартирных домах. Собственники квартир и должны стать хозяевами этих домов. То, что когда-то ввиду подавленности воли народа советские чиновники присвоили, теперь собственникам жилья нужно возложить на себя. Взять, наконец, ответственность за свою жизнь и ее условия в свои руки.

Жилищная реформа, начатая сверху, имеет своей целью избавить бюджеты всех уровней от дополнительной социальной нагрузки расходов по содержанию и эксплуатации жилья граждан. Для этого и создаются условия привлечения частного бизнеса в жилищную сферу. Сегодня, к сожалению, это делается, игнорируя права и законные интересы граждан и представляющих их интересы товарищества собственников жилья (ТСЖ), жилищно-строительные кооперативы (ЖСК), жилищные кооперативы (ЖК). Правда, они в совсем малой степени поддерживаются федеральным центром, который, с учетом мирового опыта, все-таки оценил, что только передача больших прав собственнику жилья сделает его активным участником такой нужной и затянувшейся реформы.

Главная задача реформы ЖКХ – создать систему управления недвижимостью в жилищной сфере. На встрече В.В. Путина и Д.А. Медведева с руководством Государственной Думы и лидерами фракций внимание присутствующих было обращено на необходимость выработки и реализации мер по поддержке собственников помещений

¹ Цит. по: *Гуменюк В.* Хватит говорить - надо делать // Председатель ТСЖ. 2008. № 3. С. 8-13.

в многоквартирных домах, избравших ТСЖ способом управления своими домами. Такие меры, сказал В.В. Путин, должны быть предметом рассмотрения на самом высоком уровне.

В соответствии с федеральным законом Российской Федерации от 21 июля 2007 г. № 185-ФЗ «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» количество ТСЖ должно расти. После того, как в конце XX – начале XXI вв. бизнес практически «поглотил» сферу потребительской кооперации во многих регионах России, он набросился на сферу ЖКХ. В связи с этим насущным остается вопрос, каким образом у нас сегодня сформирована политика в сфере оплаты жилья и коммунальных услуг, так как это является одним из главных мотивов расширения деятельности в этой сфере частных управляющих компаний. Поэтому надо оценить ситуацию, связанную с системой управления жилищным фондом¹. Управляющие компании стараются захватить в свои руки как можно больше домов, как того требуют в настоящее время условия вступления в саморегулируемые организации управляющих многоквартирными домами компаний. С ТСЖ им легче работать. С каждым из жильцов они общаться не будут, так как у них могут быть десятки и сотни многоквартирных домов. И снова с жителей домов снимается вся ответственность по контролю качества услуг ЖКХ, и самоуправление не работает. Муниципальные власти во взаимоотношения ТСЖ (ЖСК) и поставщиков услуг ЖКХ, как правило, не вмешиваются. Можно сказать, что они практически не работают и с ТСЖ (ЖСК). Например, в г. Ростове-на-Дону и Ростовской области за последние 7-8 лет властные структуры не показали свою эффективность во взаимодействии с ТСЖ².

Главная причина, по-видимому, в том, что председателей правлений ТСЖ (ЖСК) выбирают собственники – соседи по дому, они же оплачивают их труд, перед ними председатели правлений ТСЖ (ЖСК) и отчитываются. Никакой зависимости от жилищных структур города и области у них нет.

Тут, как и во многом другом, власть на местах берет пример с федерального центра, не нашедшего вариантов взаимодействия с собственниками жилья. А этот класс собственников в стране самый многочисленный, при всех принципиальных изменениях в имущественно-финансовом и правовом статусе собственников жилья, и общих вопросов с властями у них много. Как результат этого – принятие законодательных и нормативных актов, учитывающих инте-

¹ Кругляк С. Людям надо оказать поддержку в формировании ТСЖ // Председатель ТСЖ. 2008. № 3. С. 4-5.

² Анисимов В. Реформа ЖКХ: с кем и для кого // Председатель ТСЖ. 2009. № 6. С. 16-21.

ресы только одной стороны, а именно, поставщиков коммунальных услуг, ущемляющих права граждан. Формируется совершенно иная система поставки ЖКУ населению, создаваемая таким образом, чтобы с этим самым населением не сталкиваться, не иметь к ним никаких правоотношений, переложив все последствия претензии по качеству, срокам и перерывам в предоставлении ЖКУ на посредника – эксплуатирующую дом организацию, от которой получать оплату по выставленным счетам на весь дом. Если это управляющая компания, располагающая свободными оборотными средствами, то ее заинтересованность в прибыльности своего бизнеса позволит ей найти выход. Если же это ТСЖ (ЖСК), найти выход при наличии задолжников будет все труднее, а через какое-то время некоммерческая общественная организация сделается банкротом¹.

Далеко не последняя задача реформирования жилищно-коммунального хозяйства (ЖКХ) в России – добиться, чтобы жители осознали свою ответственность за содержание общего имущества в многоквартирном доме.

В данном направлении на передний план выходят товарищества собственников жилья (ТСЖ). Они взяли на себя благородную ответственность – представлять интересы жителей своего дома. Собственники в ТСЖ способны решать самые сложные социально-экономические вопросы на своем уровне, не всегда обращаясь к властям муниципального и регионального уровня.

Эксплуатация жилого фонда – это чисто потребительская сфера. И к ней не следует подходить с мерками промышленного бизнеса, создающим реальные экономические блага. Поэтому управляющие компании должны быть небольшими, и их должно быть много. Обстановка требует создания рынка управляющих организаций. Этим будет обеспечена свободная конкуренция в сфере управления многоквартирными домами. В случае ее отсутствия возникает монополия и сопровождаемые ее коррупция и рост цен.

Если рассмотреть термин «управление», то под ним понимаются, прежде всего, управленческие функции. В то же время ст. 135 Жилищного кодекса Российской Федерации термин «управление» трактует в узком смысле (отдельно – управление, отдельно – эксплуатация). А ст. 161 ЖК РФ, наоборот, включает в это понятие все: 1) обеспечение благоприятных и безопасных условий проживания; 2) надлежащее состояние общего имущества; 3) обеспечение предоставления коммунальных услуг.

¹ Анисимов В. Указ. соч.

В сфере ЖКХ распространяется мнение о том, что управление многоквартирным домом – что-то недостижимое для жильцов домов. Но это лишь обычная система жизнеобеспечения многоквартирного дома, в которую входят: газовое оборудование, отопительная система, система холодного и горячего водоснабжения, вывоза бытовых отходов и т.д. Для поддержания данных домовых систем нужны профессионалы, объединенные также в небольшие организации, с которыми председателю правления ТСЖ необходимо грамотно заключить договоры.

Тогда избранные структуры управления многоквартирным домом (при создании ТСЖ) будут исполнять свои непосредственно управленческие функции: 1) планирование объемов работ и услуг по содержанию; 2) заключение в интересах собственников помещений договоров на выполнение работ и оказание услуг по содержанию, текущему и капитальному ремонту общего имущества и на оказание коммунальных услуг; 3) контроль исполнения обязательств по заключенным договорам, установление фактов невыполненных работ и не оказания услуг; 4) ведение бухгалтерского учета; 5) представление законных интересов собственников помещений в договорных отношениях с соответствующими организациями, в судебных, государственных и муниципальных органах власти¹.

Для выполнения перечисленных функций не требуются крупные и неповоротливые управляющие компании. С этим легче справятся некоммерческие организации (ТСЖ, ЖСК, ЖК), а также форма непосредственного управления, обозначенная в Жилищном кодексе как способ номер один. Эта форма управления домом действительно самая недорогая, выгодная и прогрессивная на сегодняшний день. Именно она способствует росту ответственности собственников помещений в многоквартирном доме. Во-первых, при таком способе управления договоры на поставку коммунальных услуг заключаются непосредственно с каждым из них. И именно каждый собственник отвечает за своевременность оплаты коммунальных услуг непосредственно перед их поставщиками. При данном способе правления не будут накапливаться многотысячные долги по оплате жилищно-коммунальных услуг и за их обслуживание, как это наблюдается в ТСЖ. Поставщики будут работать с каждым из собственников, своевременно применяя санкции за нарушение условий договора.

Кроме функций жизнеобеспечения многоквартирного дома ТСЖ решает экономические задачи эффективного использования

¹ Фельдман И. Монополизировать жилищную сферу – загубить реформу ЖКХ // Председатель ТСЖ. 2008. № 3. С. 20–21.

финансовых ресурсов, направляемых на обслуживание дома, создают рабочие места и объекты социально-бытового обслуживания шаговой доступности и одновременно контролируют их деятельность. Создают условия для воссоздания и поддержания здорового социально-психологического климата в доме, жилом квартале.

Фактически законодательство о ТСЖ – и в 1996 г., да в чем-то по нынешнему Жилищному кодексу РФ – опередило свое время. Оно рассчитано на более зрелые отношения в обществе, на платежеспособного и самостоятельного собственника. А таких за время реформ создано, к сожалению, меньше, чем хотелось. Но в нем есть и многое из того, чего так не хватает обществу – выборность правления и председателя, их ежегодный отчет перед собственниками за каждую полученную от них копейку. Расходы планируются, исходя из запросов и возможностей собственников, работает система проверки и контроля членами товариществ над выборными лицами. Жилищными проблемами в многоквартирных домах зачастую занимается председатель – управляющий, с нанятым за деньги жильцов штатом работников и, на общественных началах – члены правления.

Председатель правления постоянно работает со своими жильцами в части решения их бытовых проблем. Это и есть первичная ячейка местного самоуправления со своим выборным активом и своим, регулярно пополняемым, бюджетом – тем, чего не хватает муниципальным структурам. К тому же ТСЖ функционирует с учетом материальных возможностей своих жильцов. Это говорит о том, что именно ТСЖ (ЖСК) присущи черты и функции местного самоуправления.

В законе № 131-ФЗ 06.10.2003 года «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» есть целый ряд положений, прямо применяемых к деятельности ТСЖ (ЖСК).

Статья 14. Вопросы местного значения поселения. Из 22 вопросов 12 решаются для жителей домов, объединившихся в товарищество; самим объединением жильцов в ТСЖ возможно решать 4 вопроса.

Статья 17. Полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения. Из 9 вопросов 6 решаются для жителей конкретных домов в самом товариществе.

Статья 27. Территориальное общественное самоуправление – полностью применима к объединениям жильцов многоквартирного жилого дома¹.

¹ Анисимов В. Ощушаем реформу на собственном горбу // Председатель ТСЖ. 2010. № 2. С. 16–19.

Указанный федеральный закон очень медленно продвигался к статусу действующего. Тому есть и объективные причины, в первую очередь – недостаточная активность самих граждан. Но эта «специфика» теряется на общих собраниях в ТСЖ (ЖСК), особенно когда обсуждаются вопросы объема платежей. ТСЖ (ЖСК) имеют значительные неиспользованные возможности для реализации элементов гражданского общества, без которых цивилизованное будущее страны, по большому счету, под вопросом.

По формулировке Общероссийского классификатора видов экономической деятельности (ОКВЭД) ТСЖ создается и действует для «управления эксплуатацией жилого фонда». Однако ТСЖ (ЖСК) власти считают жилищными организациями. Если проанализировать деятельность председателя ТСЖ (ЖСК), то видно, что содержание его функций даже более широкое, чем у главы администрации муниципальных органов власти: здесь и составление сметы, текущих и капитальный ремонты, заключение различных договоров, личная ответственность за состояние теплоснабжения, горячего, холодного водоснабжения, содержания лифтового хозяйства, кадры и т.д. Исходя из этого, можно сказать, что председатель ТСЖ (ЖСК) может быть готовым кандидатом на должность главы администрации любого уровня. И если ТСЖ процветает, в нем нет задолжников по оплате членских взносов и ЖКУ, можно сделать вывод о том, что в данном многоквартирном доме живут ответственные за свою, совсем «маленькую родину», люди. Ведь порядок в любой системе начинается с его клеточки – если она здорова, то здорова и вся система.

М.А. Богатырев (Ростов-на-Дону)

ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РАЗЛИЧНЫХ СОЦИАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩНОСТЯХ (НА ПРИМЕРЕ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ)

Административно-правовые методы управления заключаются в разработке и издании правовых и административных актов, регулирующих организацию и управление в сфере природопользования, права и обязанности руководящих работников, должностных лиц и населения страны по экономному использованию и воспроизводству природных ресурсов и обеспечению равновесия в природной среде.

Сегодня стоит задача не только усовершенствовать принципы налогообложения природной сферы, но и решить проблемы взаимодействие между государством и налогоплательщиками. Становление

и развитие институтов и организаций гражданского общества со временем с неизбежностью приведет к необходимости создания системы четких взаимных обязательств и ответственности государства, общества в целом, предприятий и отдельных граждан в обеспечении устойчивого развития регионов России. В целях обеспечения экологически безопасного устойчивого развития осуществляется государственное регулирование природопользования и стимулирование природоохранной деятельности путем проведения целенаправленной социально-экономической, оздоровительной и финансово-налоговой политики в условиях развития рыночных отношений.

В соответствии со ст. 72 Конституции в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов, в том числе Ростовской области находятся:

- вопросы владения, пользования и распоряжения землей, недрами, водными и другими природными ресурсами,
- разграничение государственной собственности;
- природопользование; охрана окружающей среды и обеспечение экологической безопасности; особо охраняемые природные территории;
- осуществление мер по борьбе с катастрофами, стихийными бедствиями, эпидемиями, ликвидация их последствий;
- земельное, водное, лесное законодательство, законодательство о недрах, об охране окружающей среды;

Основные направления деятельности по обеспечению экологически безопасного устойчивого развития сегодня заключаются в следующем:

- экологически обоснованное размещение производительных сил;
- экологически безопасное развитие промышленности, энергетики, транспорта и коммунального хозяйства;
- экологически безопасное развитие сельского хозяйства;
- не истощительное использование возобновимых природных ресурсов;
- рациональное использование невозобновимых природных ресурсов;
- расширенное использование вторичных ресурсов, утилизация, обезвреживание и захоронение отходов;
- совершенствование управления в области охраны окружающей среды, природопользования, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций.

Цель управления природопользованием – обеспечение выполнения норм и требований, ограничивающих вредное воздействие

процессов производства и выпускаемой продукции на окружающую среду, обеспечение рационального использования природных ресурсов, их восстановление и воспроизводство.

Управление природопользованием осуществляется Правительством РФ, министерствами и ведомствами, местными органами управления, предприятиями и организациями, занятыми эксплуатацией природных ресурсов.

Управление природопользованием осуществляется посредством научно обоснованного планирования рационального использования природных ресурсов и охраны окружающей среды, разработки организационно-технических и экономико-экологических мероприятий по обеспечению равновесия в природной среде и контроля за их выполнением.

В настоящее время управление природопользованием должно быть направлено на:

- снижение загрязнения окружающей среды;
- сокращение потребления природных ресурсов;
- не истощительное использование возобновляемых природных ресурсов;
- формирование необходимого развития резерва минеральных ресурсов;
- эффективное использование первичного природного сырья;
- создание экономических условий для предпринимателей;
- международное сотрудничество.

Мы считаем, что только путем налогового администрирования можно добиться воздействия на коллективы предприятий, организаций, отдельных работников и население данного района.

Администрирование управления природопользованием заключается в широком использовании системы цен, тарифов, налогов, платежей, штрафов, премий, фондов экономического стимулирования, кредитов и т.п.

Система цен, тарифов, платежей и штрафов призвана:

- обеспечивать рациональное и комплексное использование минеральных и других ресурсов;
- охрану и воспроизводство окружающей природной среды.

В докладе Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 г. «О состоянии законодательства в Российской Федерации» было отмечено, что «использование природных ресурсов в России регулируется устаревшей законодательной и нормативно-правовой базой, созданной в начальный период экономических реформ. Законодательство построено по отраслевому принципу и представляет собой каркас из числа базовых законов (О недрах,

Лесной кодекс, Водный кодекс и др.), слабо увязанных между собой идеологически, действующих обособленно и не обеспечивающих единый системный подход к рациональному и эффективному природопользованию. Многие стороны практической деятельности остаются не охваченными законодательным регулированием, нормативно-правовое поле перегружено подзаконными актами невысокого качества»¹.

Данная проблема достаточно широко обсуждалась и в профессиональной печати. Особо можно выделить работы М.С. Мухина², В.В. Петрунина³, Ю.В. Пудыча⁴.

Однако до настоящего времени этот вопрос остается нерешенным. Данное обстоятельство приводит не только к многочисленным судебным разбирательствам между плательщиками и представителями государственных органов, но и к прямым потерям бюджетной системы.

В 90-е годы в России была создана система экологических платежей и внебюджетных экологических фондов, которая решала природоохранные задачи.

Статьей 20 закона РСФСР от 19 декабря 1991 г. N 2060-1 «Об охране окружающей природной среды» была установлена платность природопользования, в том числе за загрязнение окружающей природной среды. В целях регулирования воздействия хозяйственной деятельности на окружающую природную среду и сохранения благоприятной окружающей природной среды предусмотрено нормирование, которое заключается в установлении нормативов качества окружающей природной среды, нормативов допустимого воздействия. Нормативы допустимого воздействия являются основой для оценки воздействия на окружающую природную среду, расчета платежей и штрафов.

Платежи за пользование природными ресурсами в соответствии с законом Российской Федерации от 27.12.91 г. № 2118-1 «Об основах налоговой системы в Российской Федерации» были отнесены к федеральным налогам. Плата за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия,

¹ Доклад Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации 2005 г. «О состоянии законодательства в Российской Федерации» / Под общ. ред. С.М. Миронова, Г.Э. Бурбулиса. М.: Совет Федерации, 2006.

² Мухин М.С. О правомерности взимания платы за загрязнение окружающей природной среды и полномочиях контролирующих органов // Налоговые споры. 2005. N 4. С. 51-55; № 5. С. 57-64.

³ Петрунин В.В. Плата за негативное воздействие на окружающую среду в 2006 году // Финансы. 2006. № 4. С. 25 - 30.

⁴ Пудыч Ю.В. Надо ли перечислять плату за загрязнение окружающей среды? // Главбух. 2005. № 16. С. 76 - 80.

установленная законом РФ «Об охране окружающей природной среды» и введенная на территории Российской Федерации с 1991 г., относится к указанным платежам, а значит, к федеральным налогам.

28 августа 1992 г. Правительством Российской Федерации было принято постановление № 632 «Об утверждении Порядка определения платы и ее предельных размеров за загрязнение окружающей природной среды, размещение отходов, другие виды вредного воздействия». Взимаемые средства перечислялись в бесспорном порядке в размере 10 % в федеральный бюджет и администрировались налоговыми органами. Соответственно, 90 % администрировались Госкомэкологией России и зачислялось на специальные счета внебюджетных экологических фондов, а затем целенаправленно расходовалось на природоохранные цели.

В 2001 г. внебюджетные экологические фонды были упразднены, и платежи за загрязнение окружающей среды стали перечисляться Федеральным казначейством в федеральный бюджет (19%) и бюджеты субъектов Российской Федерации (81%). Налоговые органы стали единолично осуществлять учет платежей за загрязнение окружающей среды и контроль за полнотой и своевременностью поступления данных платежей.

Подобное развитие бюджетного и налогового законодательства привело лишь к увеличению противоречивости некоторых положений постановления Правительства Российской Федерации № 632. Принятие федерального закона от 10 января 2002 г. № 7-ФЗ «Об охране окружающей среды» не внесло никаких изменений в регулирование экологических платежей. Фактически они лишь получили несколько измененное название – «плата за негативное воздействие на окружающую среду».

Согласно закону № 2060-1 и постановлению Правительства Российской Федерации от 28.08.92 г. № 632 (с изменениями) платежи вносят организации, деятельность которых оказывает вредное воздействие на природную среду.

Плата взимается за:

- выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и другие виды загрязнения в пределах установленных лимитов;
- выбросы, сбросы загрязняющих веществ, размещение отходов и другие виды загрязнения сверх установленных лимитов.

Расчет платежей за предусмотренные законодательством виды вредного воздействия на природную среду производится организацией, исходя из объемов загрязнения, связанных с ее деятельностью. В данном случае не имеет значения, находятся ли различные стационарные и передвижные источники загрязнения природной

среды в личной собственности (владении) этой организации, привлечены ли на условиях аренды или получены каким-либо иным способом. Указанные организации должны получить в установленном порядке разрешения на выбросы, сбросы загрязняющих веществ и размещение отходов. При этом плата вносится как за сверхнормативные, так и за нормативные выбросы загрязняющих веществ.

Изменение платы за загрязнение окружающей природной среды осуществляется путем индексации нормативов платы.

Ежегодно государственным органом, специально уполномоченным в области охраны окружающей среды (в настоящее время – Министерство природных ресурсов РФ), по согласованию с Минфином и Минэкономразвития, утверждается федеральный коэффициент индексации платы за загрязнение окружающей среды.

Ранее российское законодательство предусматривало возможность изменения ставок платежей за пользование природными ресурсами посредством следующих основных методов:

- применение общего коэффициента индексации, устанавливаемого с учетом экономических показателей развития отдельных отраслей либо экономики в целом;

- применение иных коэффициентов, учитывающих состояние окружающей среды, природно-климатические и географические факторы, а также условия добычи, реализации ресурсов и т.д.;

- установление гибкой шкалы максимальных и минимальных ставок соответствующего платежа, в рамках которой ставки платежей за пользование природными ресурсами дифференцируются в зависимости от ряда факторов, например от категории хозяйствующего субъекта, вида и объема работ, связанных с природопользованием, и др.

Практика показала, что комплексное применение вышеуказанных методов осуществлялось только в отношении некоторых видов ресурсных платежей, в том числе платежей за негативное воздействие на окружающую среду.

Общий коэффициент индексации платы за негативное воздействие на окружающую среду, который стал применяться при расчете платы с 1993 г., вне зависимости от экологического состояния почв, воздуха и водных объектов в том или ином регионе.

До 2001 г. включительно коэффициент индексации ставок платы за негативное воздействие на окружающую среду (ранее этот коэффициент назывался базовыми нормативами платы за выбросы, сбросы загрязняющих веществ в окружающую природную среду и размещение отходов) ежегодно устанавливался федеральным природоохранным органом.

Такое право было предоставлено вышеуказанному органу Постановлением Правительства РФ от 28.08.1992 № 632.

При этом индексация проводилась в два этапа. На первом этапе природоохранным органом (сначала Госкомэкологии России, а затем – МПР России) утверждался максимальный размер федерального коэффициента, затем органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации устанавливались конкретные размеры индексации ставок платы для природопользователей соответствующего региона.

Далее осуществлялись следующие действия. Конкретный размер регионального коэффициента индексации платы рассчитывался территориальными природоохранными органами и утверждался органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации. Если этот расчетный коэффициент не превышал величину федерального, то органы исполнительной власти субъектов Российской Федерации утверждали его самостоятельно, если же расчетный коэффициент был выше федерального, то предложение органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации по установлению коэффициента индексации платы за загрязнение окружающей среды должно было представляться на утверждение в МПР России с последующим согласованием с Минфином России и Минэкономразвития России. При этом территориальные природоохранные органы должны были обеспечить дифференцированный подход к установлению коэффициента индексации платы на уровне района, города и природопользователя.

Необходимость применения такого метода была вызвана тем, что в регионах складывалась различная экологическая ситуация, от которой зависел объем инвестиций на финансирование природоохранных мероприятий.

Предполагалось, что регулирование нормативов платы на основе этих коэффициентов индексации позволит сохранить стимулирующую роль платежей за загрязнение окружающей среды в проведении организациями собственных мероприятий по снижению негативного воздействия на окружающую среду, тем более что методика расчета этих коэффициентов в определенной мере учитывала изменения уровня цен на проектные, строительно-монтажные, научно-исследовательские и другие работы, связанные с проведением различных природоохранных мероприятий. По этому поводу в свое время Минприроды России не раз выступало за то, что коэффициенты индексации платы должны разрабатываться на основе материалов государственной статистической отчетности по охране окружающей среды, социально-экономических прогнозов развития

народного хозяйства Российской Федерации, исходных данных территориальных органов по охране природы, законодательных и подзаконных актов о повышении минимальной заработной платы в Российской Федерации.

Эти и другие факторы были положены в основу Порядка регулирования нормативов платы за загрязнение окружающей природной среды с учетом изменения уровня цен, утвержденного Минприроды России и согласованного с Минфином России и Минэкономки России. Именно этот порядок использовался в некоторых регионах при корректировке федерального коэффициента индексации платы.

Однако, по мнению многих экспертов, вышеуказанные коэффициенты индексации платы вскоре перестали соответствовать инфляционным процессам в российской экономике и динамике цен на различные товары и услуги. Таким образом, сложилась ситуация, характеризующаяся, с одной стороны, незначительным объемом собираемой платы за негативное воздействие на окружающую среду, а с другой – возрастающей нагрузкой негативного воздействия на окружающую среду. Все это вместе с недостаточно жесткой административной ответственностью природопользователей за загрязнение окружающей среды привело к возникновению серьезных проблем в природоохранном комплексе страны.

Дополнительная сложность возникла и из-за того, что письма Госкомэкологии России и Минприроды России, которыми устанавливались коэффициенты индексации, ни разу не направлялись на государственную регистрацию. Это дало повод к оспариванию правомерности их применения. В результате базовые нормативы платы были отменены. Взамен их стали применяться Нормативы платы, утвержденные постановлением Правительства РФ от 12.06.2003 г. № 344 «О Нормативах платы за выбросы в атмосферный воздух загрязняющих веществ стационарными и передвижными источниками, сбросы загрязняющих веществ в поверхностные и подземные водные объекты, размещение отходов производства и потребления».

Основной коэффициент индексации в настоящее время устанавливается законом о федеральном бюджете на соответствующий год.

Так, в 2002 – 2008 гг. применялись следующие размеры индексации платы за негативное воздействие на окружающую среду:

Таблица 1

Федеральный коэффициент индексации платы	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г.
	1,18	-	1,1	1,2	1,3 1,08	1,4 1,15	1,48 1,21

Эти коэффициенты применялись к Нормативам платы, утвержденным Постановлением Правительства РФ от 12.06.2003 № 344 (за исключением расчета платы в 2002 г.). Для расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду в 2006, 2007 и 2008 гг. установлены разные коэффициенты индексации. Это связано с тем, что в 2005 г. в Постановление Правительства РФ от 12.06.2003 № 344 был внесен ряд дополнений и изменений, в том числе введен ряд новых веществ, за которые плата ранее не взималась (см.: Постановление Правительства РФ от 01.07.2005 № 410). Исходя из этого, в соответствии с федеральным законом от 26.12.2005 № 189-ФЗ «О федеральном бюджете на 2006 год» нормативы платы за негативное воздействие на окружающую среду, установленные в 2003 г., применялись в 2006 г. с коэффициентом 1,3, а нормативы, установленные в 2005 г. – с коэффициентом 1,08. Федеральным законом от 19.12.2006 № 238-ФЗ «О федеральном бюджете на 2007 год» предусмотрено, что нормативы платы, установленные в 2003 г., применяются в 2007 г. с коэффициентом 1,4, а нормативы, установленные в 2005 г. – с коэффициентом 1,15. Федеральным законом от 24.07.2007 № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов» нормативы платы за негативное воздействие на окружающую среду, установленные Правительством Российской Федерации в 2003 г. и в 2005 г., применяются в 2008 году с коэффициентом соответственно 1,48 и 1,21.

Размеры вышеуказанных коэффициентов незначительно повысили сумму платы за негативное воздействие на окружающую среду (в некоторых регионах поступления платы даже уменьшились по сравнению с предыдущими годами). Соответственно, у организаций снова не появилось стимулов к проведению природоохранных мероприятий для улучшения экологической ситуации.

Следует также отметить, что, по мнению многих экспертов, установленный порядок индексации платы за негативное воздействие на окружающую среду, при котором каждый год федеральный коэффициент применялся к одним и тем же ставкам платы, не может учитывать реальную инфляцию. По логике, в новом году следовало бы не просто вводить очередной коэффициент индексации, но и применять его к тем ставкам, размер которых был определен с учетом использования предыдущего коэффициента.

В результате сложившейся ситуации с 2004 г. налоговые органы не производят администрирования рассматриваемых платежей. Однако вопрос о передаче функций по контролю за полнотой и своевременностью поступления платежей за загрязнение окружающей среды вовремя решен не был. Только федеральным законом от

23 декабря 2004 г. № 173-ФЗ «О федеральном бюджете на 2005 год» функции администратора платы за негативное воздействие на окружающую среду возложены на Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору. Во исполнение поручения Правительства Российской Федерации и с целью реализации поставленных задач по администрированию поступлений в бюджеты Российской Федерации в части платы за негативное воздействие на окружающую среду, возложенных на Федеральную службу по экологическому, технологическому и атомному надзору, был доработан Порядок определения платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору предложила рассмотреть и принять решение по двум основным направлениям совершенствования системы платежей. Первое направление – тактическое, ориентированное на уточнение действующего порядка, обеспечение выполнения заданий. Второе направление – стратегическое, определяющее совершенствование системы платежей за негативное воздействие на окружающую среду¹.

Основные изменения и дополнения, внесенные в текст проекта постановления, касались следующих положений:

– уточнены плательщики платы (к ним отнесены юридические лица индивидуальные предприниматели, осуществляющие деятельность, которая оказывает негативное воздействие на окружающую среду);

– определен порядок администрирования платы (постановка на учет плательщиков; порядок начисления и внесения платы; механизм зачета и возврата излишне уплаченных платежей; санкции за неплатеж (пени, суд));

– определен порядок контроля за правильностью исчисления, полнотой и своевременностью внесения платы;

– определены отчетный период взимания платы и сроки ее внесения в бюджеты всех уровней;

– заложены экономические стимулы для осуществления природоохранных мероприятий за счет собственных средств плательщика посредством зачета произведенных затрат на эти цели;

– предусмотрено право уполномоченных органов исполнительной власти, осуществляющих контроль и надзор в области охраны окружающей среды, производить корректировку платы с учетом освоения плательщиком средств на выполнение природоохранных мероприятий;

¹ Материалы к заседанию Правительства Российской Федерации 3 марта 2005 г. Пресс-релиз // www.government.gov.ru.

- введена система принудительного взыскания платы за неявку для постановки на учет плательщиков и отказ от внесения платы;
- определены полномочия Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору по начислению пеней за несвоевременное внесение платы и взысканию платы по решению суда в отношении плательщиков, не исполняющих обязанности по ее внесению в доход бюджета.

Однако данные изменения не приняты до настоящего времени. В результате актуальным и в 2010 г. остается вопрос о правомерности взимания платы за загрязнение окружающей природной среды и о полномочиях органов, осуществляющих ее администрирование.

Совместным Приказом Министерства природных ресурсов Российской Федерации и Министерства финансов Российской Федерации от 22 ноября 2005 г. № 313/143н признан утратившим силу Порядок направления 10 % платы за загрязнение окружающей природной среды в доход федерального бюджета, утвержденный Минприроды России № 04-15/61-638, Минфином России № 19, Госналогслужбой России № ВГ-6-02/10 от 3 марта 1993 г. Это был единственный документ федерального уровня, который устанавливал один из существенных элементов платы - сроки ее внесения.

Приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 27 января 2006 г. № 49 природопользователям были рекомендованы конкретные сроки внесения платы за негативное воздействие на окружающую среду по итогам IV квартала 2005 г., а также по итогам I – IV кварталов 2006 г. Еще одним приказом этой службы – от 23 мая 2006 г. № 459 были утверждены форма расчета платы за негативное воздействие на окружающую среду, Порядок заполнения и представления формы расчета. А немного позднее приказом Федеральной службы по экологическому, технологическому и атомному надзору от 8 июня 2006 г. № 557 установлен срок платы за негативное воздействие на окружающую среду.

Несмотря на то, что данные приказы зарегистрированы в Минюсте России, их наличия далеко не достаточно для полноценного осуществления администрирования платы за негативное воздействие на окружающую среду в бюджетную систему Российской Федерации. Возложение на природоохранные органы несвойственных им функций приводит не только к ослаблению их деятельности по основной цели их создания, но и к значительным потерям доходов бюджетной системы.

Кроме того, каждый плательщик платы за негативное воздействие на окружающую среду знает, что данный платеж не входит

в систему налогов и сборов, в связи с чем взимание за просрочку его внесения (неуплату, неполную уплату) пеней и штрафов, предусмотренных Налоговым кодексом, неправомерно. В свою очередь, природоохранное законодательство не предусматривает каких-либо мер ответственности за данные нарушения.

Единственной мерой воздействия на неплательщиков является предусмотренная с января 2006 г. административная ответственность по новой ст. 8.41 «Невнесение в установленные сроки платы за негативное воздействие на окружающую природную среду» КоАП РФ, введенная федеральным законом от 26 декабря 2005 г. № 183-ФЗ «О внесении изменений в Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях». Штрафы, установленные данной статьей, составляют от 30 до 60 МРОТ (от 3000 до 6000 руб.) для должностных лиц и от 500 до 1000 МРОТ (от 50 000 до 100 000 руб.) для юридических лиц.

Однако, что данная норма может быть качественным инструментом администрирования, поскольку, во-первых, за однодневную просрочку платежа она выглядит чрезмерной, а во-вторых, при отсутствии в статье прямого указания на то, что размер ответственности как-то зависит от размера вины (или ущерба), размеры штрафов будут малообъективны.

Следует также признать, что в соответствии с Положением о Федеральной службе по экологическому, технологическому и атомному надзору, утвержденным Постановлением Правительства Российской Федерации от 30 июля 2004 г. № 401 (в том числе и с последующими изменениями и дополнениями), она не имеет прямых полномочий ни по нормативно-правовому регулированию в вопросах взимания платы за негативное воздействие на окружающую среду, ни по контролю за полнотой и своевременностью ее уплаты. В Положении данные полномочия можно определить только косвенно по пунктам, в которых Федеральная служба по экологическому, технологическому и атомному надзору самостоятельно принимает нормативно правовые акты по другим вопросам в установленной сфере деятельности и осуществляет иные полномочия, если такие полномочия предусмотрены федеральными законами, нормативными правовыми актами Президента Российской Федерации или Правительства Российской Федерации.

Данное обстоятельство объясняется тем, что полномочия администрирования платы определяются и регулируются бюджетным законодательством, а полномочия контроля – природоохранным законодательством, а местного самоуправления не участвует.

Отношения в области использования, охраны, защиты и воспроизводства лесов регулируются нормативными правовыми актами и Лесным кодексом Российской Федерации (1997 г.).

В настоящее время с 1 января 2007 г. часть полномочий переданы субъектам Российской Федерации¹. Платежи за пользование лесным фондом в соответствии со ст. 94 Лесного кодекса взимаются в виде лесных податей или арендной платы².

Лесные подати взимаются при краткосрочном пользовании участками лесного фонда, арендная плата — при аренде участков лесного фонда.

Ставки лесных податей устанавливаются за единицу лесного ресурса, по отдельным видам лесопользования – за один гектар находящихся в пользовании участков лесного фонда.

Плательщиками вышеуказанных платежей являются лесопользователи, т.е. граждане и юридические лица, которым предоставлены права пользования участками лесного фонда и участками лесов, не входящих в лесной фонд.

Плательщиками платежей за пользование лесным фондом являются юридические лица, применяющие как традиционную форму ведения бухгалтерского учета, так и упрощенную систему налогообложения.

Применение упрощенной системы налогообложения организациями в соответствии со ст. 346.11 НК РФ предусматривает их освобождение от обязанности по уплате налога на прибыль организации, налога на имущество организаций и единого социального налога. Организации, применяющие упрощенную систему налогообложения, не признаются налогоплательщиками налога на добавленную стоимость, за исключением налога на добавленную стоимость, подлежащего уплате в соответствии с НК РФ при ввозе товаров на таможенную территорию Российской Федерации.

Иные налоги уплачиваются организациями, применяющими упрощенную систему налогообложения, в соответствии с общим режимом налогообложения. Таким образом, платежи за пользование лесным фондом, взимаемые в виде лесных податей или арендной платы, должны уплачиваться организациями, применяющими упрощенную систему налогообложения в общем порядке.

Лесным кодексом предоставлено право бесплатного пользования лесным фондом. В частности, согласно ст. 11 Лесного кодекса граждане имеют право бесплатно находиться на территории лесного фонда и лесов, не входящих в лесной фонд, собирать для собствен-

¹ Лесной Кодекс РФ. Ст. 82. Гл. 9.

² Там же. Ст. 94. Гл. 11.

ных нужд дикорастущие плоды, ягоды, орехи, грибы, другие лесные пищевые ресурсы, лекарственные растения и техническое сырье, участвовать в культурно-оздоровительных, туристических и спортивных мероприятиях, охотиться, если иное не предусмотрено законодательством Российской Федерации¹.

Использование лесов в Российской Федерации является платным. За использование лесов вносится арендная плата или плата по договору купли-продажи лесных насаждений. Лесные подати взимаются при краткосрочном пользовании участками лесного фонда².

Лица, внесшие платежи за пользование лесным фондом, а также лесхозы федерального органа исполнительной власти в области лесного хозяйства и осуществляющие ведение лесного хозяйства организации органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации освобождаются от внесения платы за землю (постановление ФАС Западно-Сибирского округа от 28 апреля 2003 г. № Ф04/1903-598/а45-2003).

Федеральный коэффициент индексации платы за пользование лесным фондом, устанавливаемый законами о федеральном бюджете на соответствующий год, применялся не только к ставкам платы за негативное воздействие на окружающую среду, но и к ставкам платы за древесину, отпускаемую на корню.

Так, в 2002 – 2008 гг. применялись следующие размеры индексации платы за пользование лесным фондом:

Таблица 2

Федеральный коэффициент индексации платы	2002 г.	2003 г.	2004 г.	2005 г.	2006 г.	2007 г.	2008 г. ³
	1,12	-	1,4	1,5	1,6	1,8	1,07

На протяжении 2002 – 2007 гг. этот коэффициент применялся к ставкам платы, утвержденным постановлением Правительства РФ от 19.02.2001 № 127 «О минимальных ставках платы за древесину, отпускаемую на корню». В настоящее время этот документ утратил силу в связи с изданием постановления Правительства РФ от 22.05.2007 № 310 «О ставках платы за единицу объема лесных ресурсов и ставках платы за единицу площади лесного участка, находящегося в федеральной собственности».

¹ Лесной Кодекс РФ. П. 1. Ст. 11. Гл. 1.

² Там же. П. 1. Ст. 94. Гл. 11.

³ Федеральный закон от 24.07.2007 г. № 198-ФЗ «О федеральном бюджете на 2008 год и на плановый период 2009 и 2010 годов». П. 2. Ст. 3.

Поступление платежей за пользование лесным фондом и лесами иных категорий в соответствии с федеральным законом «О федеральном бюджете на 2007 год», предусмотрено поступление:

– платежей за пользование лесным фондом и лесами иных категорий в части минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, – в сумме 5,6 млрд руб.;

– лесных податей в части минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, – в сумме 0,8 млрд руб.;

– арендной платы за пользование лесным фондом и лесами иных категорий в части минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, – в сумме 3,7 млрд руб.

Лесным кодексом РФ¹ определено, что по договору аренды лесного участка, находящегося в государственной или муниципальной собственности, арендодатель предоставляет арендатору лесной участок для использования в различных целях (виды использования лесов указаны в ст. 25 Лесного кодекса РФ). При этом объектом аренды могут быть только лесные участки, находящиеся в государственной или муниципальной собственности и прошедшие государственный кадастровый учет.

Договор аренды заключается на срок от одного года до сорока девяти лет. Несоблюдение письменной формы договора аренды и требования о его государственной регистрации влечет недействительность договора².

Конкретный размер арендной платы определяется органами государственной власти субъектов Российской Федерации или по результатам лесных торгов.

В условиях инфляции ставка арендной платы подлежит пересмотру, периодичность которого определяется в зависимости от темпов изменения минимальных ставок лесных податей на соответствующие лесосырьевые ресурсы, установленных сроков внесения арендной платы, характером использования участка (сезонное использование или постоянное). Порядок изменения ставок арендной платы оговаривается в договоре.

Таким образом, ежегодный размер арендной платы включает в себя сумму лесных податей, исчисленных по минимальным ставкам платы за древесину, отпускаемую на корню, налог на земли лесного фонда и суммы превышения лесных податей над суммами, исчисленными по минимальным ставкам.

¹ Лесной кодекс РФ. Ст. 74.

² Лесной Кодекс РФ. Ст. 72.

Новый Лесной кодекс РФ введен в действие с 1 января 2007 г.¹ При этом он применяется к отношениям, возникшим после дня введения его в действие (ст. 2).

Кроме того, Федеральным законом № 201-ФЗ (ст. 24) внесены изменения в Бюджетный кодекс РФ.

Так, в соответствии с прежней редакцией абз. 8 и 9 ст. 51 Бюджетного кодекса РФ неналоговые доходы федерального бюджета формировались за счет:

- платежей за пользование лесным фондом в части минимальных ставок платы за древесину, отпускаемую на корню, - по нормативу 100%;
- платы за перевод лесных земель в нелесные и перевод земель лесного фонда в земли иных категорий – по нормативу 100%.

Согласно новой редакции указанной статьи в этой части неналоговые доходы федерального бюджета формируются за счет платы за использование лесов в части минимального размера арендной платы и минимального размера платы по договору купли-продажи лесных насаждений – по нормативу 100%.

В ст. 57 Бюджетного кодекса РФ ранее было предусмотрено, что к неналоговым доходам бюджетов субъектов Российской Федерации относились платежи за пользование лесным фондом в части, превышающей минимальные ставки платы за древесину, отпускаемую на корню, – по нормативу 100%. В силу внесенных изменений в федеральный бюджет перечисляются плата за использование лесов в части, превышающей минимальный размер арендной платы и минимальный размер платы по договору купли-продажи лесных насаждений, – по нормативу 100 %.

В Концепции развития лесного хозяйства Российской Федерации на 2003 – 2010 гг., одобренной Распоряжением Правительства РФ от 18.01.2003 № 69-р, отмечалась необходимость совершенствования экономического механизма в лесном секторе в целях увеличения лесного дохода и введения в действие эффективной системы финансирования лесохозяйственных мероприятий. Предусматривалось, что осуществление кадастровой оценки лесного фонда позволит на эколого-экономической основе:

- выбирать наиболее эффективные направления в использовании лесных ресурсов;
- планировать с учетом перспективного спроса доходность лесопользования;

¹ Федеральный закон от 04.12.2006 № 201-ФЗ. Ст. 1

– обоснованно определять условия и размер платежей за пользование лесным фондом.

В целом, уровень ставок лесных податей в Российской Федерации несравнимо ниже их уровня во всех развитых странах: более чем в 50 раз по сравнению с США, Финляндией и Швецией, в 10 раз – по сравнению с Канадой¹.

В настоящее время продолжается реформирование системы платежей за пользование лесным фондом.

На первом этапе (2007–2008 гг.) необходимо сформировать эффективную структуру по управлению лесным фондом, находящимся в федеральной собственности, осуществить разработку новых и совершенствование действующих нормативных правовых актов, регулирующих лесные отношения, обеспечить условия дальнейшего развития рыночных отношений в лесопользовании.

На втором этапе (2009–2010 гг.) предусматривается осуществить планомерное развитие лесного хозяйства на основе внедрения достижений науки и техники широкого использования геоинформационных технологий (ГИС-технологий) для обеспечения интенсивного, обеспечение интенсивного, комплексного использования ресурсов при сохранении экологического и генетического потенциала лесов России.

Повышение эффективности мероприятий по организации использования, охране и защите лесного фонда, а также по воспроизводству лесов обеспечивается путем развития института собственности на лесной фонд, разграничения полномочий органов государственной власти Российской Федерации, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в области использования, охраны, защиты лесного фонда и воспроизводства лесов, совершенствования организации лесопользования, экономического механизма и системы управления лесным хозяйством.

Приоритетными направлениями в сфере арендных отношений должны являться:

– переход к предоставлению участков лесного фонда в аренду на срок до 49 лет исключительно по результатам лесных конкурсов;

– повышение роли и ответственности арендаторов в вопросах улучшения состояния, воспроизводства, охраны и защиты лесов и выполнения лесохозяйственных работ на участках лесного фонда, переданных в аренду для заготовки древесины;

¹ Петрунин В.В. Плата за пользование лесным фондом в 2007 г. // Налоговый вестник. 2007. № 3.

– преимущественное право предоставления участков лесного фонда в аренду лесопользователям, осуществляющим глубокую переработку заготовленной древесины и реализацию конечной продукции.

До 2010 г. целесообразно сохранить государственную федеральную собственность на лесной фонд, перераспределив при этом полномочия по управлению лесным фондом среди участников лесных отношений, а также сохранить многообразие предусмотренных законодательством Российской Федерации форм собственности на леса и древесно-кустарниковую растительность, не входящие в лесной фонд. В законодательном порядке следует установить формы собственности на леса, расположенные на землях поселений.

Предполагается разработать ряд нормативных правовых актов, регулирующих следующие вопросы:

– эффективное осуществление лесопользования на праве аренды и концессии участков лесного фонда;

– обеспечение благоприятного инвестиционного климата при лесопользовании, привлечение дополнительных финансовых средств, развитие конкурентной среды в лесном секторе экономики;

– обеспечение эффективного экономического механизма пользования лесным фондом;

– обеспечение защиты деятельности государственной лесной охраны Российской Федерации при пресечении нелегальных рубок и иных лесонарушений;

– упорядочение предоставления льгот при пользовании лесными ресурсами;

– оценка экономического и экологического потенциала участков лесного фонда;

– права и обязанности собственников лесов, не входящих в лесной фонд, а также древесно-кустарниковой растительности, обеспечивающие их защиту и сохранение.

Одним из основных инструментов реализации настоящей Концепции и государственной лесной политики на долгосрочную перспективу должны стать целевые программы федерального и регионального уровня.

Администрирование сферы природных ресурсов заключается в том, что все налоги на пользование природными ресурсами должны быть отнесены к региональному и муниципальному уровню (использование земель). Это обусловлено тем, что хотя функции природопользования входят в предметы совместного ведения всех уровней власти, тем не менее, реально они могут эффективно осуществляться на территориях.

В то же время распределение налоговых поступлений от налогов за использование природных ресурсов должно производиться также в указанных выше пропорциях 70 % региональный и местный уровень.

Кроме этого необходимо экологический платеж преобразовать в налог и ввести ряд платежей:

- плату за загрязнение окружающей среды;
- плату за отлов рыбы;
- плату за пользование воздушным пространством и инфраструктурой аэропортов;
- прочие виды платежей за пользование общественной и деловой инфраструктурой;
- экологических ограничений на хозяйственную деятельность;
- установление режимов природопользования в зависимости от статуса природного объекта и степени его загрязнения;
- плату за загрязнение окружающей среды и другие виды антропогенных воздействий;
- плату на воспроизводство и охрану природных ресурсов;
- плату за сверхлимитное и нерациональное использование природных ресурсов;
- плату за эксклюзивное использование частотных диапазонов.

Административно-правовые методы управления заключаются в разработке и издании правовых и административных актов, регулирующих организацию и управление в сфере природопользования, права и обязанности руководящих работников, должностных лиц и населения страны по экономному использованию и воспроизводству природных ресурсов и обеспечению равновесия в природной среде.

Сегодня стоит задача не только усовершенствовать принципы налогообложения природной сферы, но и сделать взаимодействие между государством и налогоплательщиками четким, комфортным. Становление и развитие институтов и организаций гражданского общества со временем с неизбежностью приведет к необходимости создания системы четких взаимных обязательств и ответственности государства, общества в целом, предприятий и отдельных граждан в обеспечении устойчивого развития России.

А.Н. Вальвашов (Краснодар)

ПОВЫШЕНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ И КОНКУРЕНТНЫХ ПРЕИМУЩЕСТВ ГОРОДОВ КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ

Одна из основных тенденций развития территорий в современной России заключается в усилении дифференциации муниципальных образований по состоянию экономической и социальной инфраструктуры, транспортных сетей, деловой активности, природной среды, степени криминализации местного сообщества и наличию уникальных характеристик. Особенно ярко это проявляется на уровне городов. Российские города все в большей степени вовлекаются в механизм конкурентной борьбы за ресурсы развития, собственниками которых являются индивиды, организации и государство.

Администрации муниципальных образований в стратегиях социально-экономического развития своих территорий устанавливают конкретные целевые ориентиры и инструменты привлечения инвестиционных ресурсов, туристов, механизмы содействия размещению производственных и торговых комплексов крупных российских и иностранных компаний. В скрытой форме проявляется соперничество администраций муниципальных образований за привлечение бюджетных ресурсов региона и федерального центра.

Положения муниципальных стратегий, указывающие на необходимость целенаправленного привлечения экономически активных индивидов на данную территорию, оказываются достаточно редкими и в основном сводятся к двум ситуациям: 1) привлечение или удержание молодых семей в сельских поселениях; 2) регистрация крупного предпринимателя в слабо развитом сельском поселении или малом городе, который становится основным налогоплательщиком в местный бюджет.

Согласно теории страновой, региональной и муниципальной конкуренции М. Портера, различия в системе ценностей, культуре, структуре экономики, действующих организациях – все эти элементы вносят вклад в процесс создания и развития конкурентных преимуществ территории. Территории достигают успеха в определенных отраслях в связи с тем, что их внутренние условия оказываются в данный момент времени наиболее благоприятными, динамичными и перспективными. Важным аспектом конкурентоспособности территорий является эффективность фирм-резидентов, а также их способность «вводить новшества и модернизироваться»¹.

¹ Портер М.Э. Конкуренция: Пер. с англ. М.: Издательский дом «Вильямс», 2003.

Т.В. Сачук указывает, что «конкурентоспособность территории определяется наличием конкурентных преимуществ территории и уровнем их использования»¹. В качестве рабочего определения конкурентоспособности территории используем следующую дефиницию:

*Конкурентоспособность города – более высокая по сравнению с другими городами привлекательность данного городского пространства для населения, предприятий, инвесторов, туристов, а также способность местных экономических субъектов более эффективно комбинировать и использовать привлекаемые ресурсы для достижения индивидуальных и корпоративных целей, что приводит к реализации целей развития городского сообщества в целом и повышению его жизнеспособности*².

Графическая интерпретация понятия «конкурентоспособность города» представлена на рис. 1. Ключевой отличительной особенностью вышеуказанного определения является рассмотрение процессов непрерывного привлечения ресурсов развития на территорию и создание конкурентных преимуществ не как самостоятельной цели деятельности местной администрации, а как первого и второго этапа на пути повышения качества жизни местного населения, достижения целей фирм-резидентов и комплексного развития территории.



Рис. 1. **Конкурентоспособность города как трехаспектная характеристика городского пространства**

¹ Сачук Т.В. Территориальный маркетинг: Учеб. пособие. СПб.: Питер, 2009. 368 с.

² Вальвашов А.Н. Инструменты анализа муниципальной экономики: Учеб. пособие. Краснодар, 2009. – 201 с.

Исходя из логики определения конкурентоспособности города, процесс повышения инвестиционной привлекательности муниципального образования имеет в качестве основных целей развитие локальной экономики и городского пространства, а также повышение качества жизни местного населения.

Действительно, при прочих равных условиях, приход в муниципальное образование инвестора способствует развитию инфраструктуры поселения, повышает уровень производства товаров или оказания услуг, создает новые рабочие места, увеличивает налоговую базу и доходную часть местного бюджета. Иллюстрацией данного положения служит матрица «инвестиции в основной капитал на одного жителя – уровень регистрируемой безработицы» (рис. 2), составленная по городским округам Краснодарского края на основе данных, содержащихся в докладе о социально-экономическом положении Краснодарского края в 2009 г.¹

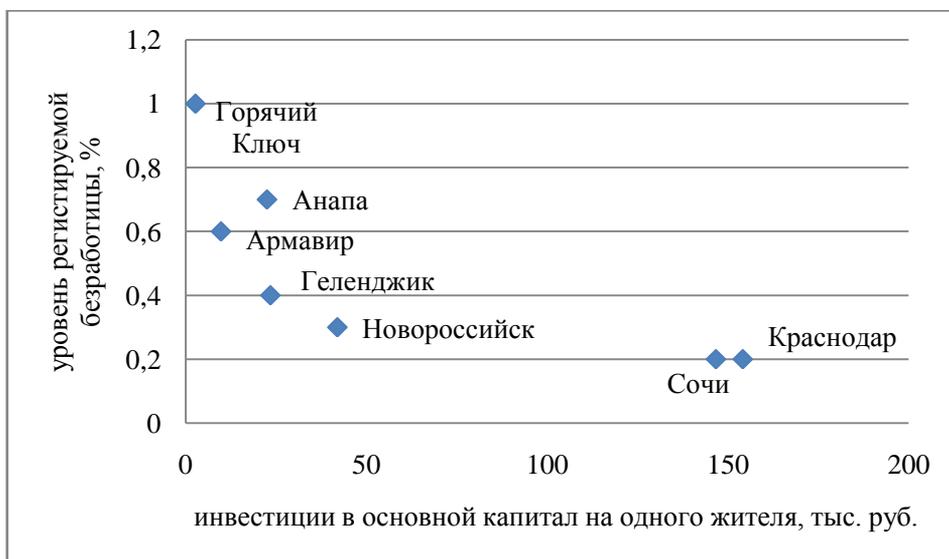


Рис. 2. **Зависимость уровня безработицы от привлеченных инвестиций в городские округа Краснодарского края в 2009 г.**

В то же время корреляция между уровнем привлеченных инвестиций и долей населения с доходами ниже прожиточного минимума не является очевидной (рис. 3). Так, в Геленджике и Анапе при

¹ Доклад о социально-экономическом положении Краснодарского края в 2009 году / Территориальный орган Федеральной службы государственной статистики по Краснодарскому краю. Краснодар, 2010. 53 с.

практически аналогичных значениях по инвестициям в основной капитал (23,4 тыс. руб. и 22,4 тыс. руб. на одного жителя соответственно) доли населения с доходами ниже прожиточного минимума различаются на 14 процентных пунктов¹.

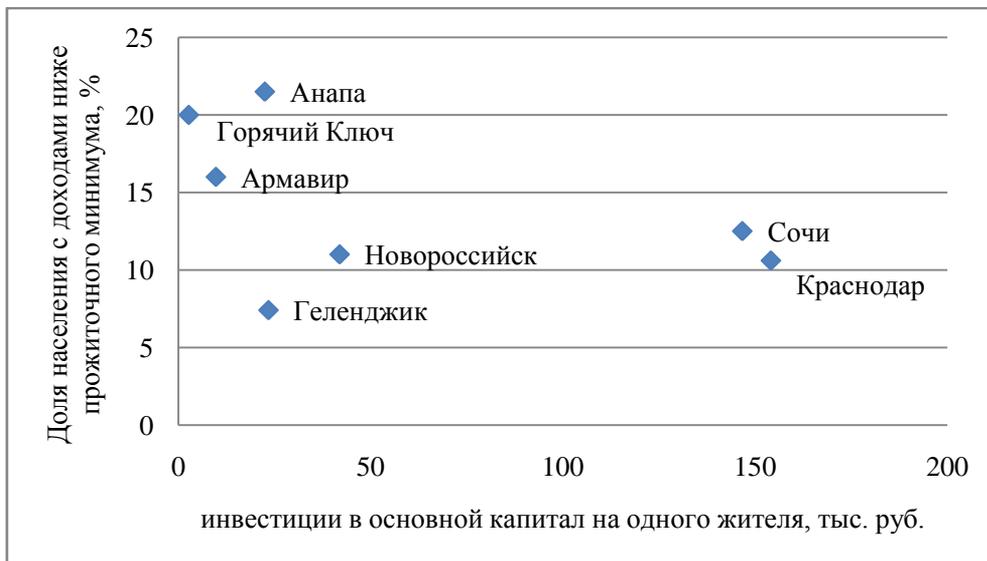


Рис. 3. **Распределение городских округов Краснодарского края по показателям инвестиции и доля малоимущих жителей в 2009 г.**

Таким образом, местным и региональным органам власти целесообразно разрабатывать и проводить селекцию инвестиционных проектов с точки зрения их влияния на качество жизни населения.

Второй важной проблемой привлечения инвестиций в муниципальные образования является усиление с каждым годом диспропорций в распределении инвестиций по городам и районам Краснодарского края. По расчетам автора, на основе статистической информации на четыре муниципальных образования региона (Краснодар, Сочи, Новороссийск, Туапсинский район), которые составляют 10 % от всей совокупности муниципальных образований второго уровня, приходится 84,4 % всех инвестиций, а на оставшиеся 90 % городских округов и муниципальных районов приходится только 16 % инвестиционных ресурсов. Сглаживание вышеуказанных диспропорций в отношении муниципальных районов северной, западной и восточной зон края может быть достигнуто в основном за счет специализированных стратегий и региональных целевых программ.

¹ Доклад о социально-экономическом положении Краснодарского края в 2009 г...

Третья проблема – реализация некоторых инвестиционных проектов, связанных с созданием торговых мегакомплексов, фактически нацелена на долгосрочное изъятие денег из экономики Кубани и Республики Адыгея. Иллюстрацией данному утверждению может являться реализованный инвестиционный проект нидерландского ритейлера IKEA International Group по строительству магазина IKEA и торгового центра «Мега», который является пространством сбыта европейской и китайской продукции. Соответственно, основные денежные потоки идут из Краснодарского края в Нидерланды и Швецию как собственникам, а также в Китай и страны Восточной Европы как производителям товаров. Нужен ли Кубани данный инвестиционный проект, поднимающий сразу три проблемы: как удержать финансы индивидов в пределах региона, как отвоевать свои рынки потребительских товаров у европейцев и как проводить селекцию будущих инвестиционных проектов, чтобы не допустить повторения тех же ошибок.

М.А. Васьков (Ростов-на-Дону)

ПРИЧИНЫ ОГРАНИЧЕНИЙ В ИСПОЛЬЗОВАНИИ ЭЛЕМЕНТОВ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ БИЗНЕС-ОРГАНИЗАЦИЙ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

В современных социальных практиках заметна тенденция к применению зарекомендовавших себя с положительной стороны методов управленческой деятельности и связанных с ними критериев эффективности, созданных, например, в коммерческом секторе или системе государственной власти, в других видах деятельности. В частности, за рубежом, во Франции, Великобритании, США, Германии заметными являются попытки использовать методы менеджмента, применяющиеся в коммерческих организациях, в деятельности органов государственного управления – так называемые маркетинговые принципы и введение соответствующих критериев оценки их эффективности (степень удовлетворенности потребителей государственных услуг, соотношение издержек и затрат на содержание органов государственного управления). Наиболее значимой по своим масштабам стала реализованная в Великобритании попытка использовать методы управления, применяемые в торгово-промышленной компании «Маркс и Спенсер», для оптимизации работы бюрократического аппарата, а также, наоборот, использовать

разработанные в результате деятельности органов государственной власти методы администрирования в управлении коммерческими организациями.

Реализацию подобных попыток в целом нельзя признать эффективной, и они встречают достаточно острую и аргументированную критику¹. При этом они выявили комплекс проблем, возникающих при переносе принципов управленческой деятельности, соответствующей управленческой культуре и присущей ей системы функций, разработанных в рамках строго определенных направлений деятельности, в другие направления с отличными целями и задачами. Однако в условиях экономического кризиса подобные попытки снова активизировались, но с заметным смещением акцентов в сторону перенесения методов управленческой деятельности и соответствующей управленческой культуры из органов государственной власти в коммерческий сектор, особенно в отношении методов администрирования и регулирования.

Управленческая культура коммерческой организации эффективна, когда ориентирована на овладение активизирующими факторами, связанными с развитием и использованием человеческого потенциала организации. Критерием эффективности здесь можно считать фиксируемое доминирование творческого подхода, способности к интуитивному пониманию управленческих проблем и ситуаций, а также наличие и использование определенных знаний и закономерностей человеческого поведения. То есть в ней присутствует стремление расширить диапазон методов и подходов к осуществлению управленческой деятельности. Она может быть соотнесена с общим и объективным критерием эффективности коммерческой организации, связанной с учетом издержек и прибыли организации, которые показывают, когда управление эффективно, а когда нет. Далее уже следуют чисто технические аналитические процедуры, позволяющие определить, в каком именно механизме управленческой системы произошел сбой. Управленческая культура бизнеса не может не быть динамичной и активной, ее смысл в поиске постоянных улучшений и инноваций (в данном случае управленческих).

Критерии же эффективности государственного и муниципального управления субъективны. При ведении административных дел отсутствует возможность контролировать их при помощи экономи-

¹ Наиболее взвешенный и обоснованный анализ попыток внедрить менеджерские подходы в управленческую культуру органов государственного управления представлен в работе: Джанда К., Берри Д.М., Голдман Д., Хула В. К. Трудным путем демократии: Пер. с англ. М.: РОССПЭН, 2004.

ческих расчетов¹. В государственном и муниципальном управлении принципиально важными являются организационный блок, формирующий формализованные служебные отношения, прежде всего между руководителями и подчиненными по цепи вертикальных связей, а также корпоративный блок, определяющий нормы взаимодействия с внешней средой, и профессиональный блок, отвечающий за формирование положительных личных и профессиональных качеств чиновников, позволяющих им эффективно исполнять свои должностные обязанности². Управленческая культура органов государственной и муниципальной власти ориентирована на сохранение стабильности и управляемости. И эти качества не могут быть отнесены в разряд отрицательных. Они ориентированы на исполнение основной социальной функции государственного управления. Проблемы возникают если только стабильность и управляемость переносится в те сферы жизни общества, где требуются динамизм и активность. Тогда качества управленческой культуры органов государственной власти проявляются как отрицательные, препятствуя внедрению инноваций, порождая все известные негативные качества бюрократии.

Кадровые перестановки, когда успешный предприниматель становится государственным чиновником, на которые делает ставку власть, стремясь добиться качественного улучшения в сфере государственного управления, проблемы не решат. Здесь мы можем сослаться на авторитет Л. фон Мизеса, который указал на то, что бывший предприниматель, поставленный во главе государственного учреждения, является уже не бизнесменом, а бюрократом. Его задача – не получение прибыли, а соблюдение правил и предписаний. Как глава учреждения, он имеет возможность изменить некоторые второстепенные правила и некоторые элементы внутренней организации. Но внешние условия деятельности учреждения определяются правилами и предписаниями, находящимися за пределами его компетенции³.

Оценка сотрудников бизнес-организации и органов государственного и муниципального управления, как часть управленческой культуры этих институтов, имеет существенные особенности. В бизнесе оценка эффективности носит более безличный и практический характер, там видна экономическая эффективность. В бюрократических структурах любого уровня сотрудники в большей степени зависят от того, как руководители оценивают их самих, а не их рабо-

¹ Мизес Л. фон. Бюрократия. Запланированный хаос. Антикапиталистическая ментальность: Пер. с англ. М.: Дело, 1993.

² Зинченко Г.П. Социология управления. Ростов н/Д: Феникс, 2004. С. 16-17.

³ Мизес Л. фон. Указ. соч. С. 44.

ту. Это создает такую характеристику управленческой культуры органов государственного и муниципального управления, как тесная личная взаимосвязь между руководителями и подчиненными¹. В управленческой культуре органов государственного и муниципального управления важна нравственная мотивация при принятии управленческих решений. В условиях отсутствия надежных и, самое главное, объективных критериев многое может зависеть от субъективных факторов. Разумеется, логика административной реформы направлена на снижение роли различных субъективных факторов, но пока декларированные цели остаются не достижимыми.

Такое положение актуализирует вопросы, связанные с качеством формирования кадров управленцев, занимающих ответственные посты в системе государственного и муниципального управления. Отечественная научная школа, изучающая весь комплекс проблем, связанных с повышением эффективности качества государственного и муниципального управления, а также поисками путей улучшения управленческой и профессиональной культуры государственных и муниципальных служащих, видит возможное решение этой проблемы в изменении образовательной политики, повышении качества формирования и отбора управленческой элиты². И конечно же, этот процесс должен быть скоординирован с институциональными трансформациями. Управленческая культура – сложное и многофункциональное явление, основу которой составляют определенные ценности и способы организации деятельности, и заложенные в процессе образования высокие принципы в личную управленческую культуру государственных и муниципальных служащих могут быть скорректированы в худшую сторону, если управленческая культура организации порочна или имеет системные дисфункции и девиации.

Управленческая культура находится под влиянием различных макросоциальных факторов, которые связаны с определенными характеристиками современного российского общества и, следовательно маловосприимчивыми к сознательным и целенаправленным изменениям, но в то же время она может формироваться целенаправленно. Здесь мы снова сталкиваемся с ролью специфики управленческой культуры бизнеса и органов государственного и муниципального управления. В отношении последних существуют достаточно действенные механизмы формирования и корректировки управленческой культуры через систему образования и различные

¹ Мизес Л. фон. Указ. соч. С. 47.

² Ашин Г.К., Игнатов В.Г., Понделков А.В., Старостин А.М., Ревягина Н.Г., Швец Л.Г. Образовательная и кадровая политика как факторы формирования элиты (отечественный и зарубежный опыт). Ростов н/Д: СКАГС, 2007.

нормативно-правовые системы. В бизнесе управленческая культура формируется более спонтанно и сохраняются лишь те ценности, методы, нормативные рамки, которые помогают достигнуть экономической эффективности; в этом отношении управленческая культура бизнес-структур, несомненно, более гибкая и эффективная. В противном случае, в условиях высококонкурентной внешней среды, организация, в управленческой культуре которой есть системные дисфункции и девиации, не сможет сохранить конкурентоспособность и само свое существование.

В управленческой культуре бизнес-организаций и органов государственного и муниципального управления есть свои сильные и слабые стороны. Рациональным решением может быть не внедрение где-то зарекомендовавших себя принципов, в организациях с принципиально иной природой и задачами, а использование сильных сторон данных управленческих культур для решения профильных задач. Это потребует как институциональных трансформаций, в том чтобы разграничить функции государства (на всех уровнях, от федерального до муниципального) и частного сектора, так и воспитания через систему образования определенных ценностей.

По нашему мнению, попытки добиться повышения эффективности и качества государственного и муниципального управления путем использования менеджеральных подходов и методов, положительно зарекомендовавших себя в бизнес-среде, обречены на неудачу. Пытаясь внедрить в бюрократические системы подходы принципиально иной по своим функциям бизнес-среды, можно не повысить, а, наоборот, ухудшить качество управленческой культуры и работы органов государственной власти, навязывая несвойственные им подходы и методы, расходящиеся по своим первоначальным задачам с задачами, которые решают органы государственного и муниципального управления. Управленческая культура бизнеса и власти не совместимы, и попытка объединить их положительные стороны приводит к тому, что положительные аспекты нивелируются принципиально иной природой организаций, а отрицательные, накладываясь друг на друга, усиливаются. Именно в этом фундаментальном расхождении и заложены причины существующих ограничений в использовании даже зарекомендовавших себя с положительной стороны элементов управленческой культуры бизнес-организаций в работе органов государственного и муниципального управления. Но если говорить о некоторых операционных улучшениях и методах, то их использование вполне допустимо и может снять ряд проблем.

Р.М. Вульфович (Санкт-Петербург)

ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДАХ-ГОСУДАРСТВАХ: ОПЫТ РОССИИ И ГЕРМАНИИ

Понятие «город-государство» существует в политической науке с древности: великий труд Платона «Государство»¹ в оригинале носит название «Polis» – город-государство. П.А. Сорокин² писал, что города появились раньше, став своего рода основой формирования более крупных образований – государств. Города были местом появления и формирования демократического правления, о чем писал М. Вебер³, выделявший автономию, т.е. право на самостоятельное управление в городе всеми делами путем организации прямого участия жителей или их представителей, как главную характеристику города. Города были в Римской империи «муниципиями», т.е. самостоятельными территориальными образованиями, не подчинявшимися имперским законам, а имевшими собственное «право»⁴. Слово «borough» в английском языке означало с давних времен «город с самоуправлением» и сохранилось в Великобритании и США как название городского района в крупнейшем городе (Лондоне, Нью-Йорк-Сити), обладающего автономией в большей или меньшей степени⁵.

Исходя из всего вышесказанного, городское самоуправление является неотъемлемой характеристикой любого города, исторически оно предшествует государственному управлению, а в городах-государствах, фактически, оба вида публичного управления объективно должны быть двумя органично связанными эманациями одного процесса. Однако данные принципы трактуются неоднозначно, а взаимодействие государственной власти и местного самоуправления на территории данных городов оказывается достаточно сложным и конфликтным процессом.

В состав федеральных земель ФРГ и субъектов РФ входят, соответственно, три города-государства – Берлин, Гамбург и Бремен; два города федерального значения – Москва и Санкт-Петербург. Гамбург и Бремен – исторически сложившиеся «вольные ганзейские города», Берлин образовался в нынешних границах только в 1920 г.⁶,

¹ Платон. Государство. СПб.: Наука, 2005.

² Sorokin P., Zimmermann C., Galpin C. A Systematic Book in Rural Sociology. Minneapolis: The University of Minneapolis Press, 1930.

³ Вебер М. История хозяйства: Город. М.: Канон-Пресс-Ц, 2001.

⁴ Политология / Энциклопедический словарь. М., 1993. С. 190.

⁵ New Webster Dictionary of the English Language. Delhi: Subject Publications, 1989. P. 178.

⁶ Gesetz ueber die Bildung einer neuen Stadtgemeinde Berlin // Geschichte Berlins in 2 Baenden / Hrsg. Von W. Ribbe. Muenchen: Verlag C.H. Beck, 1987. Band 2. S. 823-840.

40 лет существовал в условиях разделения на Восточный и Западный Берлин. Москва и Санкт-Петербург не имели официального статуса городов федерального значения до 1993 г. и не знали местного самоуправления в полном смысле этого слова на протяжении своей истории, в том числе, в силу столичного статуса.

В рамках Основного закона ФРГ все три немецких города-государства являются одновременно территориально-государственными образованиями (землями) и городами (муниципалитетами). Объединение обоих типов публичного управления и их осуществление через единые органы власти помогает решать все задачи в различных функциональных сферах с максимальной степенью эффективности. При создании Большого Берлина частично была сохранена муниципальную идентичность внутригородских территорий, имевших ранее статус муниципалитетов с большими историческими традициями: Штеглиц, Ванзее, Шарлоттенбург, Шпандау, Кепеник вошли в состав единого муниципалитета на правах районов, но сохранили собственную, хотя и ограниченную, автономию. В сложных условиях 20-х гг. прошлого века это политическое решение было компромиссным и позволило добиться решения, необходимого для дальнейшего развития города в оптимальном режиме. О высокой степени устойчивости берлинской модели организации местного самоуправления свидетельствуют то, что она работала и в муниципалитете (статус Большой Берлина с 1920 по 1933 г.), и на территории экстерриториальной единицы (Западный Берлин с 1945 по 1991 г.), и продолжает работать в объединившемся городе, получившем статус города-государства, земли. В нынешнем году исполняется 90 лет с того момента, когда Законодательное собрание Пруссии после длительных дискуссий приняло решение о создании муниципалитета, имеющего органы местного самоуправления также на внутригородских территориях.

Наличие муниципалитетов внутригородских территорий в Западной Европе – явление распространенное: внутри Большого Парижа существуют несколько уровней местного самоуправления на внутригородских территориях – 8 департаментов с включенными в них коммунами, 23 района-аррондисмана в департаменте г. Парижа (одновременного является коммуной), 100 кварталов (входящие в состав аррондисманов).

Кроме того, многие авторы рассматривают французские регионы, к которым относится и Большой Париж (регион Иль-де-Франс), как уровень местного самоуправления. В Большом Лондоне 32 района-боро и Сити пользуются полной муниципальной компетенцией, даже превосходящей полномочия графств. Боро Нью-Йорк-Сити

также сохраняют частичную автономию, хотя и более ограниченную, чем в других крупнейших городах¹.

Потребность в создании местного самоуправления на внутригородских территориях крупнейших городов, независимо от того, имеют они статус государственно-территориальных образований или нет, диктуется объективно уровнем сложности городских систем и различным масштабом решаемых системами управления задач. Дж. Борья и М. Кастельс подчеркивали, что на территории глобальных городов представлено множество вариантов проблем, начиная с конкретных локальных проблем, которые требуется решать на максимально ограниченных внутригородских территориях, позволяющих учесть интересы и потребности каждого жителя, вплоть до задач такого масштаба, которые могут решаться только органами государственной власти, которые в городе-государстве одновременно являются органами городского управления².

Ситуация усложняется тем, что сами крупнейшие города, в том числе, города-государства, представляют собой не компактные системы с высоким уровнем единообразия условий функционирования на всей их территории, а являются крупнейшими городскими агломерациями, в состав которых входят внутригородские территории, отличающиеся по большому числу параметров: географические характеристики, уровень экономического развития, социальный состав населения и даже политическая ориентация жителей. В районах Берлина легко выявляются различные политические предпочтения, формирующие разные соотношения в органах местной власти и позволяющие говорить о наличии в разных районах различных «городских режимов»³.

Как все крупные агломерации, города-государства имеют ярко выраженную тенденцию к расширению своего влияния на прилегающие территории, что ставит остро проблему организации межгосударственного (между землями) и межмуниципального (например, между Берлином и муниципалитетами Бранденбурга) сотрудничества, а также потенциальной возможности объединения обеих земель. Сложности процесс интеграции территории как целостной системы преодолева-

¹ К проблеме функционирования муниципальных образований внутригородских территорий и их места в системе управления крупнейших городов мы обращались неоднократно. См.: Вульфович Р.М. Управление в метрополитенских регионах в XXI веке: политический аспект. СПб: Изд-во РГПУ им. А.И. Герцена, 2001; Вульфович Р.М., Гимельштейн Я.Г. Управляемый город: вчера, сегодня, завтра. СПб: Изд-во СЗАГС, 2009.

² *Borja J., Castells M. Local and Global: The Management of Cities in the Information Age.* London: Earthscan Publications Ltd., 1997.

³ *Dowding K. et al. Regime Politics in London Local Government // Urban Affairs.* 1999. Vol. 34. № 4. P. 515-545.

ются в настоящее время в регионе Берлина интенсивным сотрудничеством обеих земель по различным функциональным направлениям¹.

Проблемы организации местного самоуправления в городском государстве могут быть сформулированы в следующем образом:

1. Город-государство не является государственным образованием в полном смысле этого слова: в основе его политической сущности – понятие «город», т.е. муниципалитет, которое доминирует во всех процессах на его территории.

2. Предоставление крупнейшим городам особого статуса – города-государства – имеет смысл только в случае обеспечения данного статуса реальными полномочиями и высоким уровнем автономии.

3. Специфика городов-государств в значительной степени определяется не их статусом, а масштабом системы, конституционными и законодательными рамками ее функционирования, а также эффективностью взаимодействия города с прилегающей к нему территорией.

Исходя из вышесказанного, следует выделить ряд серьезных проблем организации местного самоуправления в городах федерального значения Москве и Санкт-Петербурге. Их конституционный статус близок к статусу германских городов-государств, однако, уровень автономии этих систем и характер их взаимоотношений с федеральным центром ставит под вопрос само определение городов федерального значения как городов-государств: ограниченность их автономии отражает огромное количество объектов на их территории, находящихся в федеральной собственности и федеральном управлении.

Подобное регулирование вносит серьезные дисфункции, например, когда указанные объекты серьезно недофинансируются их собственником, что ведет к деградации и разрушению, а город не имеет права вмешиваться в этот процесс и принимать самостоятельные решения. Крайне неблагоприятным является и порядок формирования высшего должностного лица города федерального значения, лишаящий жителей самостоятельной возможности определять главу города.

Статья 12 Конституции РФ исключила возможность объединения государственных и муниципальных полномочий в одних органах. В отличие от ФРГ, российские города-государства не являются одновременно муниципалитетами, что ведет к сведению местного самоуправления на их территории только к формированию муниципалитетов на внутригородских территориях.

¹ Fortschrittsbericht ueber die Zusammenarbeit zwischen den Laendern Brandenburg und Berlin sowie die weitere Zusammenlegung von Behoerden und Sonderbehoerden // <http://www.stk.brandenburg.de/cms/detail.php/lbm1.c.374449.de>

В ходе формирования внутригородских территорий, в связи с опасениями политического усиления городских районов в обоих городах были приняты решения о формировании муниципалитетов внутри административных округов в Москве и административных районов в Санкт-Петербурге. Носившее политический характер решение было замаскировано необходимостью «сохранения единства городского хозяйства».

Опыт германских городов-государств, особенно Берлина, позволяет выявить перспективы развития самоуправления в крупнейших российских городах, способное обеспечить реальное местное самоуправление на их территории, как и на всей территории нашей страны.

И.А. Газиева (Нижний Новгород)

РОЛЬ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Становление и непрерывное реформирование муниципальной службы России в последнем десятилетии минувшего века стало важнейшим фактором жизни нашего общества. Проблема совершенствования этого социального института сохраняет актуальность и сегодня, ибо эффективность осуществляемых в этой сфере реформ пока еще не вполне высока. Во многом такое положение дел объясняется существующей кадровой политикой в органах местного самоуправления.

В этой связи становится очевидным факт того, что муниципальная власть в современном российском обществе находится на той стадии развития, когда возникает объективная необходимость в определении пути совершенствования ее кадрового корпуса. Одним из основных направлений кадровой политики в сфере муниципальной службы является формирование и рациональное использование кадров аппарата органов местного самоуправления, и на этой основе – достижение высокого профессионализма, компетентности и, в конечном счете, эффективности и рациональности в деятельности управленческих кадров.

Данное направление является приоритетным для местного самоуправления, обеспечения его социальной ценности и эффективности. Наибольшую актуальность проблема реализации кадровой политики приобретает в свете политики, направленной на борьбу с коррупцией, которая ведется в нашей стране на разных уровнях власти уже не первый год.

Основные положения антикоррупционной деятельности содержатся в Национальном плане противодействия коррупции, утвержденном Президентом РФ от 31 июля 2008 г. № Пр-1568, а сам перечень мер по профилактике коррупции содержится в ст. 6 федерального закона РФ от 25 декабря 2008 г. N 273-ФЗ «О противодействии коррупции». Центральной мерой по борьбе с коррупцией является ее предупреждение, которое носит комплексный характер, включая, в том числе, и эффективную реализацию кадровой политики. В этой связи, все законодательно закрепленные антикоррупционные меры мы охватывать не будем, остановимся лишь на тех, которые непосредственно могут быть реализованы в рамках кадровой политики, проводимой на местах.

В законе «О противодействии коррупции» прямо указывается на необходимость разработки законопроекта, предусматривающего «предъявление в установленном законом порядке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение государственных или муниципальных должностей и должностей государственной или муниципальной службы, а также проверку в установленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами» (п. 3, ст. 6). Надо отметить, что в настоящее время это направление реализовано в различных нормативных актах о государственной и муниципальной службе, а также в актах, регламентирующих статус лиц, замещающих государственные должности и выборные муниципальные должности. В частности, федеральный закон «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ, устанавливает три вида квалификационных требований: к уровню профессионального образования; стажу муниципальной службы (государственной службы) или стажу работы по специальности; профессиональным знаниям и навыкам, необходимым для исполнения должностных обязанностей (ч. 1 ст. 9). Кроме того, указанные квалификационные требования, исполнение которых необходимо для реализации должностных обязанностей муниципальных служащих, устанавливаются муниципальными правовыми актами на основе типовых квалификационных требований для замещения должностей муниципальной службы, которые определяются законом субъекта РФ в соответствии с классификацией должностей муниципальной службы.

Ввиду того, что эти требования были законодательно оформлены задолго до начала антикоррупционной кампании, нельзя их отнести к ее результатам. Вероятно, в дальнейшем здесь предполагается добавить квалификационные требования к будущему муниципальному служащему, не просто как к специалисту, а как к личности, но пока эти требования остаются лишь на бумаге. В то же время, необходи-

мость их внедрения становится все более актуальной, что обусловлено, в первую очередь, наблюдающимся в современном российском обществе серьезным падением нравственности, сменой социальных ценностей, ослаблением понимания гражданского долга, дополняющимся отсутствием у многих граждан нетерпимости к взяточничеству.

Кроме того, результаты наших исследований говорят о том, что проблема осознания, восприятия таких серьезных и во многом очевидных проблем, как кризис морали и нравственности, коррупция и общепризнанная проблема произвола правоохранительных органов, стоит весьма остро для представителей муниципальной власти. Как видно из рисунка, 22 % руководителей муниципальных администраций считают острой для населения проблему кризиса морали и нравственности, лишь 2 % – проблему коррупции и всего 1 % – проблему произвола милиции. Примечателен тот факт, что анализируемые причины оценивают как высоко актуальные в большей мере рядовые служащие, чем главы администраций, что связано с большей приближенностью служащих к народу, чем руководителей администраций.

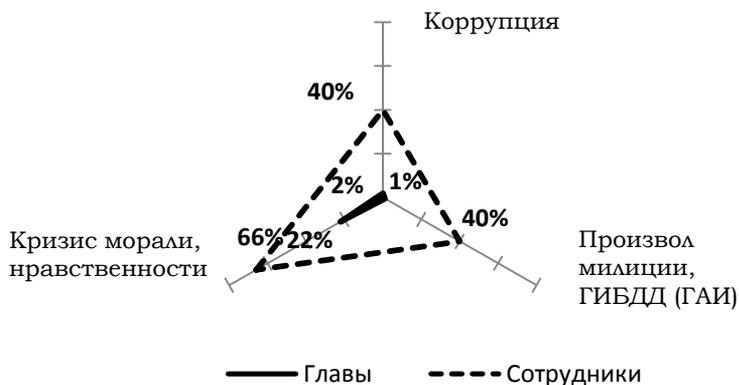


Рис. **Оценки главами и служащими администраций муниципальных образований актуальности для населения некоторых проблем¹**

В этой связи очевидным направлением на пути к ослаблению коррупции, фактов безнравственного поведения определенной части муниципальных служащих, является повышение уровня воспитания, повышения гражданской ответственности, требовательности

¹ Первое исследование проведено по инициативе Совета муниципальных образований Нижегородской обл. в апреле 2007 г. среди руководителей муниц. образований Нижегородской обл. (N=325). Второе исследование проведено в мае-июне 2007 г. среди служащих гор. и район. администраций Нижегородской обл. (N=536). Оба исследования проведены науч.-исслед. метод. лабораторией Волго-Вятской академии гос. службы под рук. докт. соц. наук, проф. Т.Г. Калачевой.

со стороны руководителей, вышестоящих органов, институтов гражданского общества. Все общество переориентировать в короткие сроки не представляется возможным, однако в наших силах осуществлять целенаправленный воспитательный процесс в сети специальных учебных заведений, в стенах которых происходит подготовка кадров для муниципальной службы (региональные академии государственной службы). Далее необходимо постепенно формировать кадровый корпус, обладающий соответствующими морально-нравственными качествами для общественного служения.

Отдельного внимания заслуживает законодательно оформленная рекомендация о внедрении в практику кадровой работы органов власти правила, в соответствии с которым «длительное, безупречное и эффективное исполнение государственным или муниципальным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность или при его поощрении» (п. 5., ст. 6 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции»).

Действующее законодательство о муниципальной службе содержит отдельные положения, связанные с реализацией рассматриваемой рекомендации. В то же время, реализация комментируемой меры профилактики коррупции будет, на наш взгляд, затруднительна.

Дело в том, что категории «длительность», «безупречность» и «эффективность», лежащие в основе комментируемого положения, плохо поддаются строгому и однозначному оцениванию. Сложно разработать четкие критерии для их оценки. Несмотря на то, что законом для госслужащих предусмотрено включение в должностной регламент показателей эффективности и результативности профессиональной служебной деятельности служащих¹, эти показатели в большинстве своем так же являются весьма размытыми и не представляют собой четкого основания для оценки эффективности деятельности служащего. Кроме того, для муниципальной службы даже такие положения не предусмотрены. В этой связи адекватность соблюдения комментируемого положения закона напрямую зависит от уровня управленческого профессионализма руководящего состава каждой отдельно взятой администрации.

Таким образом, мы видим, что законодательно закрепленная кадровая составляющая антикоррупционной деятельности, является весьма ограниченной и не вполне доработанной. Думается, что важным направлением антикоррупционной деятельности должно стать и установление открытости в решении кадровых вопросов, как в ходе

¹ П. 8 ч. 2 ст. 47 федерального закона «О государственной гражданской службе Российской Федерации» от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ.

формирования кадрового корпуса, так и в ходе обеспечения карьерного роста отдельных сотрудников. Кроме того, необходимо внедрить обязательность исполнения такого требования к формированию кадрового состава органов местного самоуправления, как наличие соответствующих морально-нравственных качеств будущих служащих, о чем говорилось выше. Однако прежде необходимо разработать соответствующие индикаторы и возможные мероприятия по их выявлению и оценке.

Кадровая политика в сфере местного самоуправления сама по себе должна иметь антикоррупционную направленность и охватывать всю совокупность кадровых процессов, начиная с подготовки молодежи в средней и высшей школе к трудовой деятельности в системе местного самоуправления, определения стратегии профессионального использования кадров всех уровней вплоть до выхода на пенсию.

В.С. Гвоздѣва (Ростов-на-Дону)

ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАТИЗАЦИИ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Местное самоуправление, его сущность, место и роль в политической организации общества – один из наиболее актуальных и острых вопросов, которые на протяжении многих лет являются объектом научного исследования как отечественных, так и зарубежных правоведов и политологов. Местное самоуправление нельзя рассматривать только с одной из существующих точек зрения, ведь оно представляет собой многогранное, многоаспектное, многостороннее социальное явление. Местное самоуправление – это объективное явление жизни общества, одна из оптимальных и возможных форм самоорганизации населения на локальном уровне, т.е. на уровне поселения или иной ограниченной территории. Современный процесс становления и развития местного самоуправления – процесс объективный и неизбежный, поскольку современные принципы организации местного самоуправления выражают собой конкретную форму неотъемлемого фундаментального свойства всех социальных систем, а именно их свойство к самоорганизации¹.

Современные принципы и формы местного самоуправления формировались в длительном многовековом диалектическом проти-

¹ См.: Авакьян С.А. Состояние, проблемы и перспективы местного самоуправления в России // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, перспективы: Материалы науч.-практ. конф. 25 января 1990 г. М., 1990. С. 43.

востоянии общества и государства, явились результатом сложного процесса поиска компромисса, согласования интересов общества в лице территориальных сообществ и государства¹. Вероятно, исходя из этого, современное местное самоуправление следует рассматривать как механизм взаимодействия территориальных сообществ и государства, главной задачей которого является согласование соответствующих интересов.

Отметим, что современный этап развития общества характеризуется возрастающей ролью информационной сферы. Ликвидация цифрового неравенства, формирование в Российской Федерации электронного правительства и предоставление государственных и муниципальных услуг населению и организациям в электронном виде являются одними из актуальных вопросов развития нашей страны, находящихся в центре внимания Президента и Правительства Российской Федерации.

Вопросы развития информатизации относятся к приоритетным государственным задачам во всех странах евразийского экономического сообщества и реализуются на национальных и межгосударственных уровнях. Информатизация общества – это совокупность взаимосвязанных политических, социально-экономических, научных факторов, которые обеспечивают свободный доступ каждому члену общества к любым источникам информации (кроме составляющих государственную и коммерческую тайну)². Информатизация означает широкое использование информационных технологий во всех сферах деятельности, в том числе и системе местного самоуправления.

В последнее время, к сожалению, муниципальная информатизация «варится в собственном соку», находится в стороне от основных федеральных инициатив. Наиболее важным в современных условиях представляется, чтобы разрабатываемые на федеральном уровне программы и планы включали в себя те вопросы, которые являются актуальными для муниципалитетов. Одним из важнейших условий развития муниципальной информатизации является согласованность во взаимодействии структур федерального, регионального и муниципального уровней, работающих по данному направлению, а также создание типовой карты информатизации не только региона, но и муниципалитета. Ожидаемый результат – готовое

¹ См.: Колюшин Е.И. Проблемы концепции местного самоуправления // Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, перспективы: Материалы науч.-практ. конф. 25 января 1990 г. М., 1990. С. 71.

² Информационные технологии управления: Уч. пос. / Под ред. Ю.М. Черкасова. М.: ИНФРА-М. 2001.С.8.

к тиражированию решение проблемы муниципальной информатизации, а также необходимое для его успешного внедрения нормативно-правовое методологическое и технологическое обеспечение, включая модельные нормативно-правовые акты и конкретные рекомендации.

Возможность получения высококачественных и доступных муниципальных услуг является критерием эффективности и уровня информационно-коммуникационного развития для отдельного человека. Достижение информационной открытости государственной и муниципальной власти является одной из важнейших задач информационно-коммуникационного развития России.

Однако процесс муниципальной информатизации должен сопровождаться решением одной из актуальнейших проблем современного информационного общества – обеспечением определенной степени информационной безопасности органов местного самоуправления. Расширение областей и масштабов применения информационно-коммуникационных технологий, налаживание взаимодействия муниципальных систем с сетями общего пользования и появление кибертерроризма способствуют нарастанию угроз в информационно-коммуникационной сфере. Полномасштабное вовлечение России в процесс формирования глобального информационного пространства делает обеспечение информационной безопасности всех уровней власти важнейшим элементом стратегии национальной безопасности.

Общей угрозой является возможность получения и использования персональных данных, накапливаемых в муниципальных базах данных: базах систем социального обеспечения и всевозможного учета информации о гражданах. Это создает прямую и непосредственную угрозу нарушения прав человека через сферу информационно-коммуникационных технологий, ставит жизнь людей в зависимость от ошибки программы, сбоя компьютера или злого умысла компьютерного преступника.

Федеральные органы исполнительной, законодательной и судебной власти придают должное значение обеспечению информационной безопасности. На федеральном уровне создана система государственного регулирования информационных процессов: нормативно-правовое обеспечение сферы информационно-коммуникационных технологий, система лицензирования и сертификации информационных продуктов и услуг, информационно-телекоммуникационных систем и сетей связи, технологий. Приняты меры по формированию правоохранительной системы обеспечения информационной безопасности.

Не отстают и региональные органы исполнительной власти в вопросах информатизации и обеспечения информационной безопасности своей деятельности и регионов в целом. Практически во всех регионах (в 93 % субъектов Российской Федерации) в составе органов исполнительной власти созданы специальные структурные подразделения по вопросам информационных ресурсов, систем информатизации и связи, назначены ответственные за проблему информатизации региона из состава руководителей высокого уровня. Более чем в половине субъектов Российской Федерации образованы координационные советы по вопросам использования информационно-коммуникационных технологий и формирования территориальных информационных систем.

В большинстве регионов реализуются или разрабатываются концепции и программы информатизации субъекта Российской Федерации, направленные, в первую очередь, на реализацию программ и планов комплексного развития социально-экономического развития территории. Более чем в 20 субъектах Российской Федерации приняты законы об информатизации, формировании информационных ресурсов, информационном обеспечении органов власти¹.

Однако на муниципальном уровне вопросы информатизации и обеспечения информационной безопасности являются нерешенными. В области информатизации органов местного самоуправления обнаруживаются трудности и проблемы, как:

- недостаточный объем и низкая эффективность финансирования программ и проектов в сфере внедрения информационно-коммуникационных технологий в деятельности органов местного самоуправления;
- низкие темпы разработки и системного внедрения проектов информатизации органов местного самоуправления;
- отсутствие общей архитектуры информационно-коммуникационного обеспечения процесса управления на уровне муниципалитета;
- несовместимость информационных систем органов местного самоуправления, ограничивающая их взаимодействие;
- запаздывание с формированием базовых информационных систем муниципалитетов по учету населения, природных ресурсов,

¹ См.: Стенографический отчет о заседании президиума Государственного совета «Об информационных и коммуникационных технологиях в Российской Федерации» 16 февраля 2006 года (г. Нижний Новгород)
//Источник:http://president.kremlin.ru/appears/2006/02/16/2325_type63378type63381_101794.shtml

объектов недвижимости, имущества и созданием системы взаимодействия органов местного самоуправления с населением;

– недостаточный уровень подготовки муниципальных служащих для более масштабного использования информационно-коммуникационных технологий.

Кроме того, обеспечение информационной безопасности органов местного самоуправления не соответствует потребностям граждан, бизнеса, общественных и государственных организаций. Здесь можно обозначить следующие проблемы:

1) не обеспечиваются эффективная реализация и защита конституционных прав личности на неприкосновенность частной жизни, личную и семейную тайну, защиту чести и достоинства, о чем свидетельствует рост неконтролируемого распространения баз, содержащих персональные данные, и их распространение в Интернете;

2) слабо реализуются правовые возможности защиты нравственности, здоровья, прав и законных интересов граждан, отсутствуют правовые механизмы противодействия манипулированию информацией;

3) многие органы местного самоуправления не провели выделение сведений, составляющих коммерческую тайну в соответствии с законодательством, что ограничивает эффективность правоохранительной деятельности в данной области.

Таким образом, в настоящее время вопросы информатизации и обеспечения информационной безопасности органов местного самоуправления, как власти наиболее близкой к каждому гражданину России, решаются слабо, неэффективно, в отрыве от существующих федеральных и региональных программ либо не реализуются вообще, что, в свою очередь, снижает эффективность принимаемых на муниципальном уровне решений. Приоритетными направлениями муниципальной информатизации при условии обеспечения информационной безопасности муниципальных органов власти должны стать формирование и использование муниципальных информационных ресурсов – кадастров, регистров, распределенных баз данных; внедрение автоматизированной системы электронного документооборота; создание муниципальных центров электронной торговли, а также создание интернет-порталов органов местного самоуправления.

Н.С. Гегедюш (Саратов)

БРЕНДИНГ ТЕРРИТОРИЙ КАК ЭЛЕМЕНТ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Брендинг территорий или брендинг мест – относительно новый инструмент публичного управления, результатом работы с которым является узнаваемость конкретной территории, повышение ее привлекательности на рынке товаров и услуг. Суть брендинга (или брендинга) сводится к разработке и внедрению в оборот эффективных знаков, образов и метафор, способных стать визитной карточкой конкретной территории. При этом неверным считается восприятие визитной карточки территории как конкретного ее места (например, архитектурного памятника). Внедрение брендинга в систему стратегического планирования социально-экономического развития муниципального образования можно считать основой устойчивого роста и развития потенциала территории в современных условиях.

Брендинг как процесс включает, с одной стороны, разработку бренда, с другой, управление брендом. Нынешнее состояние брендинга территорий в системе муниципального управления России пока в большей степени сопряжено с разработкой бренда. Этот процесс трудоемкий, предполагающий самоопределение территории и поиск «своего лица». Для многих российских муниципальных образований социальная идентификация становится непреодолимой проблемой. Причины, на наш взгляд, объективны и вытекают из советской практики городского управления – обезличивания городов (населенных пунктов иных типов) и ориентацией на унификацию городской архитектуры и инфраструктуры. В подтверждение этому достаточно вспомнить фильм Э. Рязанова «С легким паром!» – одинаковые градостроительные замыслы штамповались по всей стране, уравнивая всех советских граждан даже в правах на внешний облик среды обитания. В результате был сформирован «простой урбанистический стиль» – город без лица и претензий, максимально простой в своей структуре.

Сегодня данное обстоятельство осложняет использование брендинга в системе муниципального управления, поскольку его отправной точной является именно формирование идеи города. В условиях отсутствия у муниципальных образований какого-либо товара (услуги), производимой на его территории, конкурентоспособной и востребованной на рынке, в процессе поиска «муниципальной идеи» разработчики все чаще обращаются к природно-климатическим и историко-культурным особенностям территории. Так, бренды Сочи

как города-курорта, Анапы как детской здравницы, Краснодарского края как курортно-рекреационной зоны построены на основе природно-климатического фактора; бренд г. Великий Устюг как родины Деда Мороза на историко-фольклорной основе. Соглашаясь с мнением А.Ю. Согомонова, отметим характерную для нынешней системы городского управления тенденцию «борьбы за ярлыки»¹. Сюда вписывается раскручиваемая с конца 1990-х гг. идея «Саратов – столица Поволжья», идея «город N – малая столица» севера, юга и пр., «историко-литературные бренды», «сказочные бренды». Вспомним о Костроме, которая остановилась на образе Снегурочки, Олонце, позиционирующим себя как родину карельских «Морозцев».

Перечисленные примеры свидетельствуют о том, что муниципальные власти признали необходимость использования брендов в системе муниципального менеджмента. В тоже время муниципальных брендов, в их классическом понимании, в России практически нет. Как правило, победа «в борьбе за ярлыки» становится конечной целью использования бренда и ярлыки существуют в отрыве от социально-экономической жизни данной территории. С одной стороны, это связано с искажением предназначения муниципального бренда, с другой, с практикой разовых пиар-акций конкретного политического руководителя, когда даже что-то хорошее делается для галочки и повышения личного авторитета.

На наш взгляд, одной из характеристик муниципального бренда является его работоспособность. Инкорпорирование брендинга территории в систему муниципального менеджмента должно повлечь за собой положительные изменения в социально-экономическом развитии этой территории. Только в случаях, когда бренд становится основой маркетинговой стратегии развития муниципального образования, работа с этим инструментом оправдывает себя. Брендинг территории должен иметь долгосрочный характер. Сама по себе разработка бренда – процесс трудоемкий, но его дальнейшее существование с ориентацией на получение дополнительных доходов в муниципальный бюджет – еще более трудное дело, на которое у муниципальных властей не хватает средств, может быть и сил. В этом отношении хрестоматийным стал пример г. Мышкина – на первом этапе брендинга был разработан узнаваемый и во многом уникальный образ города. Тот факт, что образ создан «на пустом месте», что называется, сделан «из ничего», заслуживает особой по-

¹ Согомонов А.Ю. Город-лидер пугает большинство людей: [беседа с ведущим научным сотрудником Института социологии РАН, записала Е. Жилиякова] // Муниципальная власть. 2008. № 2. С. 26-30.

хвалы. Город нашел свою изюминку среди множества безликих городов России, которая заинтересовала туристов. Однако важно помнить, что созданный городской образ формирует и определенные ожидания, которые должны быть оправданы, иначе бренд потеряет свою привлекательность и конечная цель брендинга не будет достигнута. В отношении г. Мышкина, на наш взгляд, так и произошло: хлынул поток туристов, но их ожидания не оправдались – удачной или хотя бы удобной инфраструктурой город не обладал, а музеев, эксплуатирующих бренд, их наполняемости и внешнего облика стало явно не достаточно, чтобы вернуться сюда вновь или посоветовать знакомым посетить этот город. Конечно некий краткосрочный эффект от разработанного бренда был, возможно есть и сейчас, однако толчком для социально-экономического развития территории бренд «Мышкин» не стал. И это уже к вопросу об эффективном управлении брендом.

Современная действительность накладывает отпечаток на процесс управления брендами. Это в первую очередь, касается технологий продвижения бренда – традиционные коммуникативные каналы (реклама, например) теряют свою результативность, превалирует обмен «живыми» эмоциями и впечатлениями, поэтому значимость приобретают такие коммуникации как рассказы. Складываются определенные классификации рассказов: рассказы без посещений; рассказы про свои «набеги»; структурированные рассказы. Как результат информатизации общества для обмена мнениями все чаще используются и интернет-каналы, специфика работы с которыми сводится к скорости и масштабу охвата аудитории – бренд может моментально получить как положительный облик, так и негативный.

Недостатки в работе по брендингу территорий предопределены тем, что в российской управленческой науке пока не сложилось единой методологии работы с брендами территорий. Так, А.Ю. Согомонов, в качестве неотъемлемых элементов муниципального бренда, называет четкую самоидентификацию, целеполагание, нейминг, стратегическое позиционирование и продвижение, аудит и мониторинг¹. Представитель зарубежной практики брендинга территорий Марк Шеррингтон предлагает рассматривать бренд территории как систему «ПЯТЬ И» – интуиции, идеи, инновации, импульс, инвести-

¹ Согомонов А.Ю. Город-лидер пугает большинство людей: [беседа с ведущим научным сотрудником Института социологии РАН, записала Е. Жиликова] // Муниципальная власть.2008.

№ 2. С. 26-30.

ции¹. Обратимся к смысловым нагрузкам каждой из предложенных М. Шеррингтоном составляющих². Интуиции основываются на поиске особенностей городской жизни – технических, исторических, торговых, т.п. Например, для г. Торжка как параллельной магистрали Санкт-Петербурга был использован архетип «перекрестка», а возрождение в осовремененной форме Нижегородской ярмарки позволило вернуть Новгороду имя «Кармана России» и претендовать на столицу Поволжья³.

Идеи и инновации способствуют определению дальнейших действий в контексте социально-экономического развития территории – использовать старый бренд, модифицировать его или сконструировать новый. Импульс рассматривается как элемент маркетинговой стратегии развития территории и отражает необходимость просчитать время и место воздействия. Речь идет, например, о различных датах, которые изначально конструируются и направлены на продвижение бренда территории – празднование Дня города, юбилеев знаменитых земляков, реконструкция исторических событий и пр. Инвестиции как элемент бренда связаны с публичными достижениями в процессе его продвижения – это выигрыш в каком-либо отраслевом конкурсе, получение спортивного титула, занятие первых мест в рейтинге. Ряд ученых допускают существование еще одного элемента муниципального бренда – «имя города», апеллируя к таким примерам, как г. «Мышкин», который сконструировал себе легенду, Находка, которая позиционирует себя как территория изобретений и инноваций, Крапивная, которая ежегодно проводит «Международный фестиваль Крапивы»⁴.

Вероятно, при разработке бренда следует ориентироваться и на структуру методик оценки брендов территорий. К примеру, разработанный и представленный в 2007 г. компанией Global Market Insite, на основе индекса CBI (аббревиатура по имени автора Саймона Анхольта – Anholt City Brands Index), рейтинг брендов городов мира содержал шесть базовых категорий: 1. Впечатление, производимое городом (а также вклад в мировое развитие); 2. Красота и климат местности; 3. Экономический и образовательный потенциал; 4. Ритм жизни или количество увлекательных занятий, которые мо-

¹ Свидетельством актуализации этой концепции в российской практике публичного управления можно считать предвыборную программу Д.А. Медведева, основанную на «четырёх И» – институты, инвестиции, инновации, инфраструктура.

² Управление развитием муниципальных образований (Стратегическое планирование. Территориальное планирование): Уч. пос. М.: АНХ, 2007.

³ Там же.

⁴ Согомонов А.Ю. Указ. соч. С. 26-30.

жет обеспечить город; 5. Благоприятные условия для отдыха и туризма; 6. Общая безопасность и дружелюбие жителей¹.

Таким образом, бренд территории – это некий образ, выгодно отличающий данную территорию и положительно влияющий на ее репутацию. Брендинг как инновационная технология управления территорией должен опираться на детальный анализ социально-экономического потенциала территории, должен отражать суть маркетинговой стратегии развития. В определенной степени эффективный бренд территории это не только «лицо» данной территории, но его точкой роста. Использование брендинга в системе публичного управления затруднено множественностью субъектов-участников этого процесса, как называет их Уолли Олинс – «центров влияния»². Работа по созданию и продвижению муниципальных брендов предполагает участие органов муниципальной власти, органов государственной власти субъектов РФ, а иногда и федеральных структур (например, в моногородах), бизнес-сообщества, общественных организаций и пр. Достижение социального консенсуса – один из факторов эффективности муниципального брендинга.

Н.В. Глебова, Н.С. Корнилова
(Нижний Новгород)

ПРОБЛЕМА ОЦЕНКИ ЗНАНИЙ В ПРОЦЕССЕ ПОДГОТОВКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

В процессе обучения одной из главных составляющих является процедура оценки знаний. Так, технология формирования профессиональных компетенций определяется уровнем передачи знаний, а эффективность восприятия составляющих педагогического процесса обучающимися – уровнем восприятия знаний. Контроль за этими процессами должен осуществляться с помощью системы оценки и контроля знаний. Оценка знаний должна зависеть от значимости профессиональных компетенций, формированию которых способствует та или иная дисциплина учебного плана. Основной же задачей создания системы контроля знаний является проблема мотивации систематической работы обучающихся.

Мотивация обучающихся в вузе имеет разный характер и направленность. Именно мотивация обеспечивает сильные положи-

¹ Управление развитием муниципальных образований...

² Управление развитием муниципальных образований...

тельные или отрицательные переживания при достижении учебных целей получения высшего образования, активность или пассивность участия в учебном процессе.

В настоящее время многие авторы выделяют несколько ведущих мотивов в разной степени проявления у обучающихся: «профессиональные», «познавательные» мотивы, мотивы «личного престижа», «прагматический» мотив. Интересен тот факт, что по проведенным исследованиям была выяснена неоднозначность выраженности данных мотивов у обучающихся разных курсов (А.Н. Печников, Г.А. Мухина, М.В. Вовчик-Блакитная, Р.С. Вайсман). Но самое важное, что исследования установили прямую корреляционную связь между направленностью на приобретение знаний и успешностью обучения. Обучающиеся, желающие получать новые знания, характеризуются постоянством учебной деятельности. При направленности на профессиональную деятельность, обучающиеся начинают делить предметы на «нужные» и «ненужные», что отрицательно сказывается на успеваемости по последним дисциплинам. А если рассматривать, как ведущий мотив желание получить диплом, то обучающийся главным образом будет искать пути сдачи экзаменов и зачетов, отвлекаться разными способами от занятий, от их посещения.

Для эффективной работы и функционирования системы контроля знаний необходимо развивать в первую очередь познавательные мотивы, мотивы достижения цели, стремление лучше учиться, что ведет к повышению и социальных мотивов (самоуважение, уважение других людей, например, друзей по студенческой группе и т.п.).

Функционирование системы оценки и контроля знаний в значительной степени зависит от профессиональных управленческих компетенций, особенно при учете современных требований к руководителю, и, в частности, к муниципальным служащим.

Управленческие компетенции – это совокупная характеристика специалиста, определяющаяся его личностными и профессиональными качествами; фундаментальными знаниями в области профессиональной деятельности, в теории и практике менеджмента. Современному руководителю любого уровня должны быть присущи широкий социальный и культурный кругозор, гибкость мышления; умение работать с людьми, выстраивать конструктивные межличностные отношения, владение навыками коммуникативной деятельности; способность быть мобильным, оперативно принимать решения в типовых и атипичных ситуациях, готовность к инновационной деятельности (Майстер Д.).

Если мы посмотрим образовательную программу подготовки муниципальных служащих, то увидим направленность дисциплин

на развитие определенных управленческих компетенций. Так, например, гуманитарный, социальный и экономический цикл дисциплин учат корректно использовать профессиональную деятельность, использовать иностранный язык в межличностном общении, использовать информацию для ориентирования в проблемах различных сфер, применять социальные технологии в реализации управленческих процессов. В результате обучающийся приобретает и развивает компетенции информационного взаимодействия, проектирования социальных изменений, этических норм. Построение цикла математических и естественнонаучных дисциплин позволяет сформировать у обучающихся умение использовать математические приемы и модели для решения управленческих задач и принятия управленческих решений, что способствует формированию компетенции оценки происходящих событий, процессов, способности оперативно получать и интерпретировать информацию, моделировать системы управления. Профессиональный цикл дисциплин необходим для овладения умением ставить цели и формулировать задачи, анализировать внешнюю и внутреннюю среду организации, организовывать командное взаимодействие и коммуникационные процессы, разрабатывать программы организационных и кадровых изменений, анализировать и правильно применять правовые нормы. Данные умения приводят к формированию у обучающихся таких управленческих компетенций, как компетенции самосовершенствования, отслеживания правильности управленческих решений, составления и работы с необходимой документацией, коммуникативная компетенция, компетенция проектной и технологической деятельности.

При построении образовательного процесса, преподавателям следует учитывать взаимосвязи предметов и развитие определенной компетенции (компетенций). Выделять те блоки тем, которые наиболее полно способствуют развитию профессиональных управленческих компетенций, уделять им большее внимание, строить занятия так, чтобы мотивировать обучающихся на непрерывный процесс овладения знаниями, умениями и навыками, необходимых для качественной и продуктивной деятельности по отношению к выбранной профессии, на развитие компетенций каждым из обучающихся.

Такой подход к процессу обучения требует модернизации системы оценки и контроля знаний. Традиционная система оценки знаний студентов, базирующаяся на промежуточной аттестации в форме экзамена или зачета, не стимулирует систематическую работу студентов, а также не учитывает разный вклад дисциплин в формирование профессиональных компетенций.

При отсутствии или недостаточности текущего контроля в течение семестра или учебного года на экзамен или зачет ложится чрезмерная нагрузка. В то же время оценка, получаемая обучающимся на экзамене, в определенной степени зависит от ряда случайных факторов (выбор билета, психологическое и физическое состояние обучающегося и экзаменатора и т.д.).

При такой системе нет достаточной дифференциации в оценке знаний и умений обучаемых, а также отсутствует практически соревновательность между студентами в овладении знаниями. Кроме того, существующие системы оценки и контроля знаний не позволяют сделать заключение об уровне профессиональной компетентности обучающегося.

Эти и ряд других соображений побуждают, по опыту многих зарубежных и отечественных вузов, обратиться к балльно-рейтинговой системе оценки и контроля знаний обучающихся. В основу разработки рейтинговой системы должны быть положены принципы, в соответствии с которыми формирование рейтинга обучающегося осуществляется в ходе текущего, промежуточного и итогового контроля. Предлагаемая система оценки и контроля знаний основана на использовании совокупности контрольных точек, оптимально расположенных на всем временном интервале изучения дисциплины. При этом предполагается разделение всего курса на ряд более или менее самостоятельных, логически завершенных частей (модулей) и проведение по ним контрольных акций.

Особо следует отметить, что рейтинговая система, являясь формой проверки приобретенных компетенций, активно влияет на изменение самой технологии обучения в вузе. Она является частью учебного и воспитательного процесса.

Полная оценка по дисциплине определяется по сумме баллов, полученных обучающимися по различным формам текущего контроля и баллов, полученных при сдаче экзамена или зачета.

Формы текущего контроля знаний, умений и навыков обучающихся устанавливаются исходя, с одной стороны, из ограничений учебного плана, с другой – они должны определяться спецификой преподаваемой дисциплины. При этом порядок изучения материала дисциплины может остаться без изменения или незначительно перегруппироваться в целях удобств выделения контрольных точек (срезов). На контрольные мероприятия рекомендуется выносить весь программный материал (все разделы) по дисциплине. Вид промежуточной аттестации и ее количество по каждой дисциплине определяется рабочим учебным планом.

При проведении рейтинговых контрольных мероприятий целесообразно активное использование современных средств и технологий автоматизированного контроля знаний, умений и навыков студентов.

Максимальная сумма баллов, которую обучающийся может набрать за семестр по каждому модулю или дисциплине в ходе текущего контроля ($S_{\text{текущая}}$), и промежуточной аттестации ($S_{\text{промежуточная}}$) определяется применяемой в вузе балльной системой оценки (пяти, десяти или сто балльная системы)

$$\max S_{\text{модуля}} = S_{\text{текущая}} + S_{\text{промежуточная}}$$

При реализации образовательных программ по всем направлениям из указанных максимальных баллов по дисциплине распределение их на текущий контроль ($S_{\text{текущая}}$) и на экзамен или зачет (промежуточная аттестация) ($S_{\text{промежуточная}}$) производится в соответствии со спецификой дисциплины. То есть конкретное распределение баллов на текущий контроль по формам контроля устанавливается преподавателями кафедр.

Если промежуточная аттестация проводится по материалам двух текущих контролей, то итоговая сумма баллов текущего контроля выставляется с учетом коэффициентов ($0 < K_i < 1$) за каждый текущий контроль. Так, если по текущему контролю 1 модуля было получено – S_1 баллов и по текущему контролю 2 модуля было получено – S_2 баллов, то перед началом экзамена или зачета во 2 модуле итоговая сумма баллов текущего контроля будет равна

$$S_{\text{текущая}} = K_1 * S_1 + K_2 * S_2$$

Значения весовых коэффициентов модулей K_i определяются вкладом составляющих дисциплин, изученных в этих модулях, в формирование профессиональных компетенций. Таким же образом производится оценка курсовых работ или проектов, производственной и учебной практик.

В целях ранжирования обучающихся и оценки качества их учебной работы, полученные суммы баллов по модулям $S_{\text{текущая}} + S_{\text{промежуточная}}$ пересчитываются в его рейтинг по данной дисциплине (R). При этом для вычисления рейтинга по дисциплине необходимо суммировать баллы, набранные по модулям, на которые разбивается

дисциплина умноженные на весовые коэффициенты γ_i и

$$S_{\text{дисцип}} = \sum_{i=1}^n r_i * S_{\text{модуля}_i}$$

Таким образом, определяется загруженность дисциплины. Чем больше дисциплина по объему, чем большее количество баллов сту-

дент зарабатывает по ней. Весовые коэффициенты g_i определяются экспертами в зависимости от значимости учебного материала соответствующего модуля.

Суммарный рейтинг (R) студента за семестр (учебный год) определяется суммированием рейтинговых баллов по дисциплинам, включая баллы за курсовую работу (проект) и практики. По данному рейтингу осуществляется ранжирование обучающихся.

Основными преимуществами введения такой системы являются:

- наличие стимулирования повседневной систематической работы обучающихся;
- снижение роли случайностей при сдаче экзаменов или зачетов;
- повышение состязательности в учебе, заменяющее усреднение категории отличников, хорошистов, троечников оценкой реального места, которое занимает обучающийся в соответствии со своими успехами;
- повышение мотивации обучающихся к освоению профессиональных образовательных программ на базе более высокой дифференциации оценки результатов их учебной работы.

Создание системы, мотивирующей обучающихся на получение знаний, является, на наш взгляд, наиболее важной задачей при создании эффективной системы оценки и контроля знаний, потому что наличие даже «идеально» функционирующих процессов обучения не гарантирует вовлеченность в них значительной части студентов. Кроме того, учет в этой системе вклада каждой дисциплины учебного плана в формирование профессиональных компетенций, позволит целенаправленно сделать реальную оценку знаний, умений и навыков будущего специалиста.

**Ю.А. Головин (Ярославль),
Е.Ю. Дан-Чин-Ю (Москва)**

ПОЛИТИЧЕСКАЯ АКТИВНОСТЬ ГРАЖДАН КАК УСЛОВИЕ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Местное самоуправление представляет собой один из важнейших институтов современного общества. Сегодня оно является формой самоорганизации граждан и составной частью гражданского общества, уровнем публичной власти, инструментом демократического участия граждан в управлении общими делами.

Динамично развивающаяся политическая система современной России требует политического самоопределения общества и активного участия граждан. Знание об общественно-политическом разви-

тии, об источниках многообразия форм политической активности населения дает возможность прогнозировать возможные последствия принятия политических решений, способствовать снятию социального напряжения, возникающего при взаимодействии государства и общества.

Интерес простых граждан к участию в местном самоуправлении ограничен. Они отмечают потенциально высокую значимость этого института, однако его реальное место в механизмах принятия решений, а также методы формирования организационных структур местного самоуправления не создают действенных стимулов для участия населения.

Отмеченные респондентами практики и потенциал муниципальной активности граждан очень неравномерны в разрезе регионов, конкретных населенных пунктов и отдельных категорий населения.

Готовность к участию в местном самоуправлении городского населения в целом существенно ниже, чем сельского. В основном оно ограничивается выборами местной власти и участием в референдумах по вопросам жизни муниципального образования.

Пассивность городских жителей в вопросах самоуправления порождается их убеждением в невозможности на что-либо влиять. Даже результаты выборов, по мнению многих респондентов, определяются не их волей а «административным ресурсом» (особенно в сельской местности) и «деньгами» (а в отдельных регионах и криминальными структурами).

Возможность участия в жизни города видится горожанам ограниченной мелкими вопросами в сфере благоустройства, тогда как в вопросах застройки, размещения гаражей, вопросов экологии они считают себя практически бесправными.

Также свою неготовность участвовать в местном самоуправлении респонденты мотивировали непрозрачностью власти и отсутствием ее реальной ответственности перед населением. Респонденты зачастую не верят ни в собственную нужность органам местного самоуправления, ни в то, что за их усилиями последуют реальные результаты. Они испытывают дефицит информации о полномочиях органов местного самоуправления и хотели бы видеть, что власть предпринимает попытки диалога с жителями. То есть они ждут в вопросе сотрудничества с органами местного самоуправления первого шага со стороны власти. Кроме того, инициативы как сверху, так и снизу гасятся отсутствием финансирования.

Селяне в значительно большей степени, чем городские респонденты, акцентируют готовность участвовать в местном самоуправлении. Можно говорить о двух важнейших закономерностях:

1. Чем ближе местное самоуправление к людям, чем ниже территориальный масштаб его осуществления, тем более заинтересованы в нем граждане;

2. Чем выше ресурсная база местного самоуправления, его возможность влиять на происходящие в городе или селе процессы, а также чем выше информированность жителей, тем большую муниципальную активность проявляет население.

Показательно, например, что, по итогам качественных социологических исследований ИНСОР в 4 регионах Северо-Западного федерального округа, наиболее скептически к перспективе участия в местном самоуправлении отнеслись жители Санкт-Петербурга, где роль муниципальных органов крайне ограничена (хотя именно здесь характер политической культуры подразумевает высокий потенциал социальной активности), а также Новгородской области, где процесс реальной передачи полномочий поселениям носит пока сдержанный характер. Напротив, большую заинтересованность в этом проявляют жители Ленинградской области (где муниципалитеты более обеспечены финансово), Республики Карелия (где поселения более самостоятельны и обладают более широкой фактической компетенцией) и Архангельской области, где имеется уникальный опыт развития института территориального общественного самоуправления, причем на сельских территориях.

В региональном разрезе можно говорить о принципиальных различиях в муниципальной активности (а равно, как будет показано ниже, в видении местного самоуправления и восприятия местной власти) двух групп территорий России:

1. Северо-Запад России, Сибирь, Приморье и отчасти Урал;

2. Центр (например, Курская область) и Юг России и от части Поволжье.

«Водораздел» обуславливается здесь двумя основными факторами. Во-первых, различия в менталитете населения обуславливают более высокую активность в регионах с достаточно высоким уровнем свободомыслия жителей и/или региональной элиты (либеральные, модернизационные установки на Северо-Западе; свободомыслие в сочетании со здоровым консерватизмом сибиряков; инициативность и предприимчивость приморцев) в противовес регионам с традиционалистским менталитетом жителей. Во-вторых, по мере удаления региона от центра России, а населенных пунктов – от региональных центров у граждан растут децентрализационные установки, что также повышает востребованность местной власти (Сибирь, Приморье).

В наименьшей степени желание участвовать в местном самоуправлении выражено в регионах с традиционалистской политической культурой (Курская область, Краснодарский край, за исключением регионального центра), где местное самоуправление понимается исключительно как деятельность власти по решению проблем населения.

Брать на себя ответственность за реальное решение части вопросов жизнедеятельности большинство этих опрошенных не готовы: они считают, что их должна обеспечивать муниципальная власть.

Так, судя по результатам исследования, вкладывать в решение местных вопросов личные средства готовы только жители Курска, в других населенных пунктах все, ссылаясь на бедность, отказывались от такой перспективы. В Краснодарском крае респонденты возлагают ответственность за финансирование на местный бюджет и местную власть.

С другой стороны, в регионах с плюралистической политической культурой (в Карелии, Красноярском крае, Ярославской области) активность жителей гораздо выше, они готовы пожертвовать своим временем для общественных нужд, брать на себя ответственность за решение части вопросов жизнедеятельности, а активные жители – организовывать других. Это касается как горожан, так и жителей села.

В представлении респондентов, подобного участия могут потребовать работы по благоустройству придомовой территории, ремонтные работы на площадях общего пользования в жилых домах. Также респонденты отмечали, что жители нескольких домов могут объединяться и следить за порядком на прилегающих территориях.

По наблюдениям горожан, в последние год-два жители стали более активны в вопросах благоустройства и начали проявлять заботу о внешнем виде придомовых территорий.

Люди говорили о своей готовности вкладывать личные средства в решение наиболее актуальных вопросов (благоустройство своего двора, озеленение, строительство детских площадок, организация досуга молодежи) при наличии разработанной программы их решения, тратить время на защиту интересов жителей в юридических спорах с коммунальщиками, организацию праздников и мероприятий по месту жительства. Количество часов варьировалось от 2–3 часов в месяц до 4–5 часов в неделю. Также респонденты готовы

избирать власть, участвовать в референдумах и сходах, опросах общественного мнения¹.

Различают следующие виды политического участия: 1) в избирательных и иных политических кампаниях, митингах, собраниях, забастовках, акциях гражданской поддержки и неповиновения, войнах, революциях, различных движениях; 2) в политическом управлении, принятии политических и правовых решений на различных уровнях; 3) в деятельности законодательных органов власти, политических партий и общественных организаций; 4) в организации и передаче политической информации, политическом консультировании и др. Наилучших результатов объединения граждан добиваются, взаимодействуя с местными органами власти².

Российские ученые, которые более активно стали разрабатывать проблемы политической активности граждан с начала 90-х гг. прошлого столетия, утверждают, что главная причина в нежелании граждан косвенно участвовать в управлении государством заключается в недостаточно быстрых темпах укоренения гражданских свобод и создания организационных условий участия, а также в эмоциональном отчуждении избирателей от власти (из-за бюрократизации, коррупции и т.п.). Между тем в модернизированных соревновательных системах, где действуют зрелые институты гражданского общества, участие является выражением лояльности и чувства общественного долга. Население в таких обществах не ориентируется на конфликтное участие и менее политизировано. Более того, там наблюдается тенденция к «профессионализации» участия³.

Проведенное в 2005–2006 гг. исследование показало, что структура и иерархия ответственности за наиболее острые социальные проблемы со «времен Ельцина» практически не изменились. Главную ответственность за возникновение наиболее острых проблем региона несет федеральный Центр. В Нижнем Новгороде об этом заявили 38,3 % респондентов. Причем в этом едины все группы опрошенных. На региональную исполнительную власть главную ответственность возложили 24,7 % респондентов, на органы местного самоуправления – 19,1 %. В Ярославле, в отличие от Нижнего Новгорода, на первое место вышли региональная и местная власть. Третье-четвертое место делят СМИ и криминальные структуры. На бежен-

¹ Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. Итоговый доклад. М.: Экон-Информ, 2009. С. 93–98.

² Яргомская Н. Почему НКО и власти нужны друг другу. Модели взаимодействия в регионах Северо-запада / Н. Яргомская, Е. Белокурова, М. Ноженко, Д. Торхов // Публичная политика: вопросы мягкой безопасности в Балтийском регионе. СПб.: Норма, 2004. С. 47–58.

³ Гончаров Д.В. Введение в политическую науку. М., 1996. С. 189.

цев, переселенцев, мигрантов чаще возлагают ответственность опрошенные в Нижнем Новгороде¹.

Активное политическое и гражданское участие населения в жизни общества способствует снятию социального напряжения и предотвращению социально-политических конфликтов между обществом и государством. Протестный потенциал в обществе довольно высок, сохраняется на высоком уровне готовность добиваться решения наболевших проблем силовыми методами. В ходе исследования выявлено в целом положительное отношение к конфликтам значительного большинства опрошенных. Не менее 90 % из них считает, что конфликты в жизни – естественны и неизбежны, более 60 % согласны с тем, что они необходимы, более 90 % имеют опыт участия в конфликтах, почти каждый четвертый участвуют в них часто. Большинство опрошенных (Н-Новгород – 56,8 %, Ярославль – 49 %) считают массовые действия протеста способом защиты простых людей. Обращает на себя внимание сравнительно более выраженная ориентация на участие в акциях неповиновения и оказание сопротивления силовыми методами².

Идея более активного вовлечения граждан в процесс управления как задача административной реформы, проводимой федеральным правительством, нашла отклик в регионах. Так, в Ярославской области был подготовлен и принят план мероприятий по ее реализации. В числе пунктов этого плана значился «Анализ существующего положения дел и подготовка предложений по созданию системы влияния гражданского общества (граждан, организаций и делового сообщества) на подготовку, принятие и выполнение решений органов исполнительной власти, затрагивающих их права и законные интересы»³. В целом, формулировки регионального документа повторяют аналогичные в федеральном документе. Для нас важно, что, во-первых, работа в этом направлении, проводимая со стороны органов власти обозначена уже как «подготовка предложений». Во-вторых, обозначаются этапы, на которых заинтересованные субъекты могут совместно с органами власти заниматься разработкой решений (подготовка, принятие и выполнение).

Сегодня характерно преобладание пассивного политического и гражданского участия над активным. По-прежнему остро стоит

¹ Отчет о результатах социологического исследования: «Социальные напряжения и конфликты в крупных региональных центрах России (Нижний Новгород – Ярославль)». М.: Ин-т социологии РАН, Центр конфликтологии, 2006.

² Отчет о результатах социологического исследования...

³ План мероприятий по реализации административной реформы в Ярославской области, проводимых в 2007 г.: Постановление губернатора Ярославской области от 2.04.2006 г. № 457 // Губернские вести. 2007. 12 апр.

проблема политической и гражданской активности граждан, их участия в выработке, принятии и реализации управленческих решений, в первую очередь, на муниципальном и региональном уровнях.

Опрошенные в ходе проведения исследования представителями органов местного самоуправления отмечали, что многие граждане продолжают относиться к местной власти как к «исполкому». Муниципалитет – это место, где, по мнению обывателей, должны решаться все их основные вопросы: выдача справок, рассмотрение жалоб по любой проблеме, регистрация документов и прав и т.д. Таким образом, людьми далеко не всегда воспринимается разграничение полномочий между уровнями публичной власти, они полагают, что каждый уровень власти должен заниматься всем и решать все под контролем вышестоящего.

Такая позиция характерна в основном для пожилых граждан и для лиц, которые не включились в новые экономические, социальные и политические процессы в постперестроечное время (либо включились в них на общей волне, бессознательно и пассивно).

Традиционными особенностями российского общественного сознания являются противопоставление власти и населения, недооценка возможности и ограниченность стремления влияния на власть и участвовать в принятии ею решений, высокий уровень иждивенческих настроений. Особенно сильны подобные мировоззренческие установки в традиционалистской провинции – малых городах, рабочих поселках, сельской местности, т.е. именно в тех территориях, которые оказались охвачены муниципальной реформой последних лет¹.

Поэтому не только институты государственной власти, но и политические, и общественные организации должны способствовать развитию гражданской ответственности и самостоятельности населения, формированию гражданина с определенной организационной культурой и правосознанием, который может влиять на политические процессы и участвовать в управлении.

¹ Местное самоуправление в России: состояние, проблемы, пути совершенствования. С. 127-130.

Т.Г. Голубева (Ставрополь)

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕАЛИЗАЦИИ

Реформирование местного самоуправления в современной России осуществляется в непростых условиях. Основная сложность подобного процесса заключается в том, что проходит он на фоне незавершенной институционализации местного самоуправления. Вследствие этого возникает противоречие между продекларированной реформаторами целью реформы – улучшение жизни населения, повышение эффективности муниципального управления, развитие демократических начал в местных сообществах – и той моделью местного самоуправления, которая сложилась в результате трансформации данного института.

Любая реформа должна иметь научно-методологическое обеспечение. Иными словами, необходима концепция, в которой определяются цели и задачи реформы, субъекты, осуществляющие реформирование, основные ресурсы и конечный результат, в качестве которого в нашем случае выступает модель организации местного самоуправления. Отсутствие такого обоснования муниципальной реформы, а также недостаточно разработанная теория местного самоуправления во многом обусловили многочисленные проблемы его реализации.

В настоящее время существуют различные мнения относительно местного самоуправления и процессов его институционализации в современной России. Одни считают, что в стране нет соответствующего современным требованиям местного самоуправления, оно не состоялось, что в процессе реформирования было создано не самоуправление, а некий уровень власти, отдаленный и от людей, и от системы государственного управления. Другие, наоборот, полагают, что самоуправление в России состоялось. Поэтому возврата к «вертикали» тоталитарного государства не будет, так как местное самоуправление реально существует, будучи одной из основ конституционного строя России, гарантом которого является президент. И те, и другие имеют право на собственное мнение, но должны понять, что местное самоуправление было на местах и до перестроечного периода, оно никуда не исчезало, нормально уживалось с государственной

вертикалью и будет существовать в дальнейшем¹, поскольку представляет собой объективную необходимость организации и функционирования социума.

Отметим, что переживаемые страной кризисы негативно сказываются на трансформации института местного самоуправления. В постсовременной истории первый кризис был в начале 1990-х после развала Советского Союза. Муниципалитеты и регионы оказались в очень тяжелой экономической ситуации, усугубляющейся проблемами политического развития страны. Тем не менее в указанный период органы местного самоуправления обладали полномочиями, позволяющими не только предпринимать действенные меры для борьбы с социально-политическими последствиями кризиса, но и способствовать развитию бизнеса на территориях. В процессе реформирования местного самоуправления полномочия во многом были урезаны (речь идет не о конкретном списке полномочий, а о векторе политических и экономических свобод местного самоуправления).

Следствием этого стали сформировавшиеся еще в советское время и получившие развитие в постсовременной России практики патернализма, в рамках которых гражданами осуществляется перекладывание ответственности за существующие экономические, социальные и политические проблемы на государство. Такие практики были характерны как для советского периода, так и для постсовременного периода функционирования политической системы Российской Федерации.

Даже произошедшая смена концептуальных основ политической системы не отразилась на реалиях функционирования местного самоуправления. Речь должна идти о формировании менее свободного общества (чем-то, каким оно виделось в годы перестройки). Общество, в котором индивидуальная сфера принятия решений существенно ограничена государственным вмешательством, не может развиваться динамично, поскольку самоуправление, по сути, ориентировано на свободу политического действия ответственных граждан.

С точки же зрения автора настоящей статьи, через корреляцию свободы и ответственности граждан за положение дел на территории проживания теоретические конструкты организации функционирования местного самоуправления приобретают важное политико-этическое измерение. Современное общество требует от индивидов более ответственного поведения в вопросах организации повседневности и взаимодействия с территориальным социумом. Иначе

¹ Шило С.И. Взаимодействие и проблемы при устройстве вертикали власти на федеральном, региональном и местном уровнях // Вертикаль власти: проблемы укрепления российской государственности в современных условиях. Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2001. С. 223.

говоря, одним из элементов реформирования местного самоуправления должно быть формирование у граждан элементов активистской (партиципаторной) политической культуры.

На практике местное самоуправление в последнее десятилетие, будучи утвержденным в качестве одной из основ конституционного строя, оказалось на обочине государственных забот. Представители политической науки и юристы отмечали, что «местное самоуправление – это не только область гражданской самостоятельности и общественной активности населения, но и специфический уровень власти»¹. Сферы общественной жизни – явление не юридическое. Но, оказавшись выделенными и закрепленными в законодательстве в качестве предмета деятельности органа, данные области (сферы) общественных отношений становятся юридической категорией². В нарушение базовых принципов местного самоуправления губернаторы, преследуя свои цели, нередко пытались отстранить руководителей органов местного самоуправления за иную политическую ориентацию или принадлежность к другой финансово-экономической группе.

В результате упомянутых и иных мер муниципальный уровень власти оказался не в полной мере самостоятельным. Регионы делали неоднократные попытки если не ограничить законодательно полномочия органов местного самоуправления, так хотя бы привлечь в бюджеты субъектов Российской Федерации доходы муниципальных образований, в следствие чего последние оказывались лишенными финансовой базы и попадали под контроль (прежде всего экономический) со стороны первых. Тем самым, как отмечают исследователи, «происходила подмена нормативного регулирования местного самоуправления субъективным и, по сути, нелегитимированным администрированием со стороны региональной исполнительной власти... Зависимость органов и должностных лиц местного самоуправления не столько от воли и мнения населения, сколько от финансового диктата исполнительной власти субъекта Федерации во многом девальвировала то, во имя чего задумывалась самостоятельность российского местного самоуправления»³. Результатом становилась не только трансформация института местного самоуправления, но и деформация принципов, на которых оно основано.

Несмотря на многочисленные программы государственной поддержки местного самоуправления, муниципалитеты, во всяком случае, значительная их часть, не имела ресурсной базы для развития,

¹ Кутафин О.Е., Фадеев В.И. Муниципальное право Российской Федерации. М., 1997. С. 5.

² Фадеев В.И. Муниципальное право России. М., 1994. С. 87.

³ Марченко О.В. Метод муниципально-правового регулирования общественных отношений / Автореф. дис. ... канд. юрид. наук. Екатеринбург, 2004. С. 54–55.

а нередко и для реализации на минимально приемлемом уровне закрепленных законодательством социальных обязательств. Конституционные принципы самостоятельности местного самоуправления привели на деле не только к отделению местного самоуправления от государства, но, к сожалению, и к отделению государства от самоуправления. «Государство фактически устранилось, в частности, от забот жилищно-коммунального хозяйства, решив, что свою роль в значительной мере выполнило, передав жилье в собственность граждан, и окончательно ее выполнит, настояв на приватизации жилищно-коммунального хозяйства»¹. Тем самым элиты в указанной сфере сложили с себя, как им казалось, политическую ответственность за реализацию гарантированных Конституцией страны прав граждан не только на жилище, но и на эффективную муниципальную власть.

Сложение ответственности правящей элиты за функционирование муниципального уровня власти не означало повышение роли самоорганизованности и саморегуляции местных сообществ: «При анализе положений концепции по реформированию местного самоуправления, разграничению полномочий между уровнями власти и новой редакции Федерального закона невольно напрашивается вывод о том, что все предложенные меры направлены не на обеспечение конституционных прав граждан, укрепление и развитие государства, экономический рост, либерализацию общества и создание социального государства, а на реализацию интересов чиновников, обеспечение им возможности руководить “всем и вся”, в том числе на повышение “управляемости” гражданами. Априори предполагается, что чиновник умнее, а гражданин должен выполнять предписанное ему властью (читай – чиновниками)»². На уровне территориального социума, в котором граждане и чиновники находятся в одной социальной среде, указанный подход способен вызвать и вызывает социальную напряженность. Однако в рамках, ориентированных на цивилизационный подход организации территориального социума, такого рода практики в соответствии с законами диалектики консолидируют социум и элиту.

К примеру, в республиках Северного Кавказа при довольно консолидированной региональной государственной власти важнейшим фактором, обеспечивающим структурную сложность и разнообразие северокавказских элит, является автономное местное само-

¹ Васильев В.И. Государственная власть и местное самоуправление: продолжение спора // Конституционные и законодательные основы местного самоуправления в Российской Федерации. М., 2004. С. 6.

² Саеранская О.Л. Благими намерениями выстлана дорога в ад (о готовящейся реформе местного самоуправления) // Проблемы местного самоуправления. 2002. № 4. С. 9.

управление. На локальном уровне в республиках обычно воспроизводятся те же особенности политического режима, что и в самих регионах, т.е. персонализм, стремление глав к формированию устойчивой власти и контролю над территорией. Практика развития целого ряда регионов показала, что главы регионов вынуждены считаться с автономией местной власти, а их вмешательство в процессы ее формирования не всегда успешны.

Примечательно также, что в большинстве районов и городов Дагестана, Карачаево-Черкесии и Адыгеи, т.е. республик с более сложным этническим составом и внутренней конфликтностью, используется модель выборного главы муниципального образования, закрепляющая автономию местных руководителей и усиливающая локальный персонализм. Региональная власть, как видно, не смогла и не захотела усиливать вертикаль и настаивать на отмене выборов. Альтернативная и более управляемая модель сити-менеджеров используется в Кабардино-Балкарии, а также в этнически гомогенной Северной Осетии. В перспективе она будет использована и в Ингушетии. Но интересно, что в Чечне, считая выборы полностью управляемыми, власти пошли на внедрение модели выборных мэров¹. В данном случае мы видим пример сочетания в развитии местного самоуправления цивилизационного и модернизационного подходов.

Культура власти отечественной элиты исторически сориентирована на приоритетное использование именно политических регуляторов властных отношений, независимо от их легализованности и опосредованности законом, и в силу этого право воспринимается элитой как сугубо формальный и малосущественный фактор ограничения и регулирования. Система социального представительства определяет культуру власти, поскольку социальный субъект несет во власть свои нормы, ценностные ориентации, свое понимание сложившейся ситуации и путей решения проблем, стиль властвования и язык власти. Специфика культуры власти зависит от социальной природы ее носителей. Выделяются четыре основных класса: люмпены и люмпеноиды, бюрократия (чиновники), буржуазия (предприниматели) и интеллигенция, – каждый из которых характеризуется определенным типом мировоззрения, а тип мировоззрения определяет тип культуры властных полномочий элиты².

На практике реформаторы, кардинально меняющие условия функционирования местных элит, не интересуют тех, кто предпо-

¹ Кремль и Северный Кавказ: новые политические решения и новые вызовы федеральной власти / Аналитический доклад. М.: Центр политических технологий, 2009. С. 23.

² Круглик Н.В. Культура власти российской правящей элиты // Современная культурология: предмет, методология и методика: Сб. научных трудов. Краснодар: Изд-во КГУКИ, 2002.

читает видеть функционирование территориального социума таким, как это было всегда, несмотря на произошедшие в стране за два десятилетия перемены. Тем более если часть элиты убеждена, что за переменами скрывается мираж и все лозунги о реформировании местного самоуправления всего лишь дань политической моде.

Поэтому трансформация института местного самоуправления в современной России идет не «снизу», а «сверху». В частности, для расширения возрастной базы населения, участвующего в управлении делами местных сообществ, Президент Российской Федерации Д.А. Медведев предложил снизить минимальный возраст граждан для избрания в представительные органы муниципальной власти до 18 лет. Президент сделал это заявление 17 июля 2009 г. в ходе заседания Госсовета по молодежной политике, подчеркнув что сейчас в регионах установлен разный возраст для избрания в органы муниципальной власти – 19–20 лет. Кроме того, Д.А. Медведев призвал активнее включать молодежь в политическую и общественную жизнь страны. В данном случае мы имеем пример институциональной инициативы правящей элиты, в то время как на муниципальном уровне практически ничего не делается ни в вопросах повышения политической активности населения, ни для повышения уровня политической культуры.

Вместе с тем какого-то неприятия у населения или даже просто пристального внимания к процессу реформирования местного самоуправления не наблюдалось. Реформа неизбежно сопровождалась процессами передела собственности, в рамках которых культивировавшаяся в стране долгие годы (особенно в сельской местности) зависть к богатым привела к деформированному общественному мнению: владение собственностью, в сущности, не означает ничего, кроме усиления экономической стратификации социума и нежеланию участвовать бесплатно в общественно значимой деятельности.

Как известно, для того чтобы стать действующими, любые институциональные изменения должны быть приняты общественным сознанием и освоены членами общества. Одним словом, должна состояться их политическая интериоризация.

Применительно к проблематике трансформации института местного самоуправления в условиях муниципальной реформы, на наш взгляд, интериоризацию изменений необходимо рассматривать в двух аспектах. Во-первых, в аспекте усвоения участниками территориального сообщества новых политических ценностей, к числу которых относятся:

– формирование индивидуальной ответственности за состояние территорий;

- неприятие коррупционных отношений и активная гражданская позиция в вопросах противодействия коррупции;
- неприятие политической аномии в различных формах ее проявления.

Во-вторых, в плане уровня институциональных компетенций граждан, среди которых следующие навыки:

- анализа механизмов функционирования политической и организационной системы местного самоуправления;
- поиска необходимых сведений о предоставляемых структурами местного самоуправления услугах и возможности доступа к ним, в том числе и по каналам электронной коммуникации;
- участия в общественных организациях, деятельность которых ориентирована на сферу интересов территориального социума.

Вышеперечисленное относится к компетенциям в сфере базовых демократических ценностей. На концептуальном уровне речь должна идти о мерах по повышению уровня доверия к местному самоуправлению как к политическому институту. В рамках территориальных сообществ разнообразие добровольных коллективных действий позволяет охватить множество направлений интересов граждан. Однако политическое действие ценно не само по себе, но только в том случае, если оно подразумевает высокий уровень институциональной компетенции граждан в вопросах политической социализации, политической свободы и ответственности граждан.

Другими словами, граждане часто не представляют, как пользоваться теми или иными институтами для защиты своих прав, что означает низкий уровень институциональной компетенции. Указанное характерно для стран с транзитивными политическими режимами¹, и Россия в этом отношении не является исключением. На наш взгляд, онтологическая причина аномии заключается в утрате объединяющей нацию позитивной идеологической основы. Так, политолог А.А. Гусейнов замечает: «Самоустранение от идеологической ответственности, возможно, было правильно и необходимо на коротком отрезке времени для того, чтобы зализать старые раны. Однако оно вряд ли может быть продуктивным в качестве стратегической ориентации»².

Распространенная в последние десятилетия у представителей правящей элиты ирония в отношении появления объединяющей нацию идеологии привела к реформированию института местного са-

¹ См.: Шербенко Э. Институты «в кончиках пальцев»: украинская государственность глазами граждан // Неприкосновенный запас. 2009. № 3 (65).

² Гусейнов А.А. Мы, философы России... // Вестник Российского философского общества. 2005. № 1. С. 28.

моуправления на принципах конструктивизма, отрицающих политическое начало в организации функционирования местных сообществ, что и стало препятствием на пути реформирования. Ни реальной политической проблематики, ни креативных идей о политике реформирования местного самоуправления региональные элиты не смогли предложить для обсуждения на федеральном уровне.

Тем не менее реформа во многих муниципальных образованиях уже стала реальностью. Известный отечественный политолог А.В. Понделков пишет: «Особая острота ситуации всегда состояла в установлении взаимодействия экономических отношений, федерализма и местного самоуправления: ...во-первых, в последние годы в России качественно видоизменяются сами экономические отношения и, во-вторых, кардинально меняются основы и принципы федерализма, характер и функции местного самоуправления, разрабатываются новые основополагающие документы и проводится административная реформа»¹. Проблема в экстенсивной стратегии развития большинства муниципальных образований, не ориентированной на объективно существующие в стране рыночные отношения. Данная ситуация может определенным образом повлиять на перспективы реализации местного самоуправления.

Низкая эффективность взаимодействий власти и населения и отсутствие качественного менеджмента – две концептуальные проблемы большинства органов местного самоуправления современной России. При разработке рыночно-ориентированной стратегии управления деятельностью муниципальных структур требуется анализ закономерностей функционирования территориального социума, спроса на рынке муниципальных услуг, уровня благосостояния населения и т. д. Рыночно-ориентированная стратегия управления деятельностью муниципальных учреждений предполагает использование инструментов регулируемой конкуренции между действующими на территории акторами.

По данным опроса ВЦИОМ, в 2009 г. около 55 % россиян заявили, что никогда не хотели и сейчас не хотят открывать бизнес. В 2008 г. подобной точки зрения придерживались всего 44 % респондентов. По данным цитируемого опроса, количество тех, кто хотел открыть бизнес всегда и хочет теперь, также сократилось: с 26 до 19 %. В то же время незначительно увеличилось число респондентов, ответивших, что у них уже есть свой бизнес (4 % в 2008 г. и

¹ Понделков А.В. Политико-административные элиты России в середине 90-х гг. XX века и 10 лет спустя (теоретический и прикладной аспекты анализа). Ростов н/Д, 2005. С. 227.

5 % процентов в 2009-м)¹. Это означает низкую прослойку самодельного населения в структуре территориального социума, что не способствует заявленной реформаторами местного самоуправления линии на повышение ресурсной базы муниципалитетов.

Как уже было отмечено, в современной концепции государственного устройства России возрастает роль муниципального образования как основополагающей ячейки существования региональных и федеральных структур. Правомерность и актуальность постановки вопроса о формировании муниципальной промышленной политики обуславливается тем, что местные власти, особенно крупных городов, не могут оставить на самотек развитие экономики муниципального образования, которая решающим образом влияет на формирование бюджета, уровень и качество жизни населения соответствующих территорий. Имея имущество, землю, подчиненные предприятия и не покрываемые доходами бюджета потребности, муниципальное образование участвует в хозяйственной деятельности путем расстановки приоритетов, поддержки жизненно важных производств и предприятий. Одним из механизмов участия местных органов власти в этом процессе является программно-целевое управление, а его составным элементом – стратегическое планирование промышленного развития².

В такой ситуации актуализируются механизмы оперативного решения проблем, связанных с заменой неэффективно работающих руководителей муниципальных образований. Право удалять избранных мэров от должности главы субъектов Федерации, как и городские парламенты, получили благодаря поправкам к Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», вступившим в силу 24 мая 2009 г. В частности, речь идет о ситуациях самоустранения мэров от выполнения своих полномочий. Однако этот политический механизм содержит для института местного самоуправления как положительные, так и отрицательные компоненты.

Отличительной чертой последнего десятилетия было углубляющееся противоречие между связанными с реформой местного самоуправления ожиданиями и практическими шагами по построению новой конфигурации политических взаимодействий на муниципальном уровне. Объективная необходимость разрешения подобного

¹ Кризис и предпринимательский дух россиян // Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ). Пресс-выпуск № 1270. 2009. 17 июля.

² Заусаев В.К., Хорошавин А.В., Фролова Н.С. Принцип системности в разработке стратегических планов развития муниципальных образований // Азиатско-Тихоокеанский регион. Экономика. Политика. Право. 2008. № 2 (18). С. 60–70.

противоречия является движущей силой трансформации модели местного самоуправления.

Как показала практика, существующие модели местного самоуправления оказались не современными. При этом, ведя речь о современных моделях, автор под этим термином понимает такие политические конструкты, которые по тем или иным причинам не могли быть разработаны раньше. На этой основе формулируется перспективная модель местного самоуправления. По мнению автора, перспективная модель местного самоуправления есть модель организации местного самоуправления, сформированная в теоретическом плане – на основе уточнения современной концепции местного самоуправления, в практическом – в результате синтеза существующих моделей и практик. В перспективе реализация данной модели приведет к возникновению нового качества политической организации общества. Только в таком случае может возникнуть новая политическая реальность, в процессе существования которой меняются представления людей о способах и формах территориальной организации жизни социума.

Основная проблема продолжения реформирования состоит в консервативной позиции государства и низкой политической активности населения. Анализируя влияние государства на развитие местного самоуправления, следует согласиться с позицией исследователей, что роль государства в построении взаимоотношений с местным самоуправлением в значительной степени определяется состоянием (сущностью, особенностями) самого этого государства. Хотя при этом нельзя не учитывать, что в целом развитие местного самоуправления обусловлено сложной совокупностью объективных и субъективных факторов. Роль каждого из них зависит от реальной ситуации, времени и места. Такие факторы различаются в зависимости от того, на каком этапе своего развития находится местное самоуправление¹.

Политолог А.А. Акмалова указывает, что для выбора стратегического направления развития местного самоуправления важно выявить не только то, насколько соответствуют в этом плане должное и сущее, но и соответствует ли деятельность государства в сфере местного самоуправления тому значению, которое такая деятельность имеет, и осуществляется ли декларируемая государством политика в области местного самоуправления на практике. Взаимодействие государственной власти и местного самоуправления осуществляется в трех сферах.

Во-первых, это принятие государственных нормативов и стандартов в области медицины, образования, коммунального обслужи-

¹ *Пешин Н.А.* Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. М.: Изд-во «Статут», 2007. С. 36-37.

вания, безопасности, а также применение данных нормативов в муниципальных образованиях, причем они должны быть нацелены на решение задач развития человеческого потенциала территории и местного сообщества.

Во-вторых, это поддержка местного самоуправления со стороны государства и создание условий для устойчивого самостоятельного развития муниципальных образований, которые должны быть ориентированы на эффективное и согласованное функционирование федеральных, региональных и муниципальных органов власти, государственных и гражданских институтов в целях обеспечения конституционных прав и свобод граждан России, повышения жизненного уровня и благосостояния ее многонационального народа.

Наконец, в-третьих, целью государственной политики в области развития местного самоуправления в Российской Федерации является обеспечение дальнейшего развития местного самоуправления и повышения его деятельности как необходимых условий становления экономически и социально развитого демократического государства¹. Другой вопрос, что существуют различия в восприятии ценностей демократии у чиновников и у активной общественности.

Углубляющаяся дифференциация интересов современного российского общества получает неоднозначное и неравновесное выражение в российских политических процессах. Формирующиеся политические институты ориентированы на выражение интересов одной, немногочисленной, но обладающей основными экономическими ресурсами группы. Интересы же большинства населения институционализируются слабо, вновь образуемые политические структуры и институты гражданского общества не обладают каким-либо значительным влиянием².

Автору близка позиция В.Е. Чиркина, в соответствии с которой «задача укрепления государственной власти не может быть решена без укрепления местного самоуправления, но не на базе его дальнейшего обособления, а на основе повышения разумной централизации, укрепления государственных начал в управлении на местах»³. Вышеуказанное должно реализовываться не с позиции политического детерминизма, а с учетом реалий политической активности населения и достигнутого в обществе уровня политической культуры.

¹ Акмалова А.А. Особенности местного самоуправления в Российской Федерации. Теория вопроса и опыт регулирования. М., 2002. С. 228–248.

² Титова Л.Г. Российская политическая власть в период реформ // Вестник Поморского университета. 2006. № 6. С. 167–172.

³ Чиркин В.Е. Организационные формы местного самоуправления: Россия и зарубежный опыт // Журнал российского права. 1997. № 8. С. 104.

Необходимо признать, что, несмотря на все потенциальные достоинства той или иной модели местного самоуправления, решение о внедрении ее в практику определяется не населением, а правящей элитой. «Десятилетие потрясений и перемен показало, что никакие рационально придуманные конструкции демократических институтов и организаций в нашем обществе не работают, может действовать – в определенных рамках – только “вынужденная” демократия, навязанная обстоятельствами, нередко вопреки воле и представлениям действующих субъектов. Только такая демократия оказывается реальной и способной к выживанию. Гласность и демократизация политического руководства, права человека и экономические свободы – при всей непоследовательности их реализации – устойчивы в той мере, в какой властные структуры вынуждены с ними считаться ради сохранения баланса сил и сохранения собственных полномочий. Эта ситуация начала складываться в первой половине десятилетия и закрепилась в последние “радикальные” его годы»¹. Однако в случае социально-политического кризиса ситуация может измениться и востребованными станут формы прямой демократии.

Механизмы демократии, подобно рынкам, работают лучше всего в условиях свободной информации и паритета между политическими акторами. История убедительно свидетельствует: политический прогресс и экономический рост достигались при создании благоприятных условий развития человеческого потенциала. Перспективная модель местного самоуправления должна ориентировать ресурсы территориального сообщества в интересах самореализации личности, разнообразия добровольных коллективных действий.

Г.Д. Гриценко, С.М. Дубонос (Ставрополь)

ПОЛНОМОЧИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНО-РАСПОРЯДИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: К ПОСТАНОВКЕ ПРОБЛЕМЫ

В исследовании политико-правового положения органов управления важнейшим является рассмотрение их полномочий: именно полномочия дают наиболее четкое и адекватное представление о характере деятельности и возможностях органа управления.

Как отмечает Ю.А. Тихомиров, «любой вид организованного воздействия, будь то функционирование государственной власти,

¹ Левада Ю.А. От мнений к пониманию. Социологические очерки. 1993–2000. М.: Московская школа политических исследований, 2000. С. 121–122.

управления или самоуправления, связан с отношениями «команда – подчинение». Конечно, это упрощенная схема публично-правовых отношений, но она точно выражает их смысл и природу. Властвование, повеление всегда означают, что одна сторона отношений вправе и реально в состоянии обеспечить поведение другой стороны в нужных рамках. Способность определять поведение последней предопределяется двумя факторами: выражением публичного интереса и осуществлением властного полномочия»¹.

Опираясь на теоретические наработки Ю.А. Тихомирова, можно отметить, что властное полномочие представляет собой своего рода материализацию государственной власти. Органам публичной власти принадлежат так называемые первичные властные полномочия. Властные полномочия иных субъектов публично-правовых отношений являются вторичными, производными от полномочий органов публичной власти.

Властное полномочие, с одной стороны, является прямым выражением государственного властвования, с другой – служит специфическим признаком государственного органа, аппарата государства в целом.

Властное полномочие может быть определено как один из специфических признаков государственного органа и охарактеризовано как особая форма организационной деятельности государства, которая включает: издание государством велений – правовых актов, обязательных для всех граждан и должностных лиц; защита этих велений от нарушений при помощи принудительной силы государства; воспитательное обеспечение выполнения велений государства мерами убеждения, поощрения; материальное обеспечение выполнения государственных велений путем распоряжения единым фондом государственной собственности.

Приведенные характеристики властного полномочия оказались весьма устойчивыми и широко применялись в научной литературе и правовой практике 1950 – 1970-х гг. Причем они применимы к властному полномочию в широком смысле: и к органу государственной власти, и к органу государственного управления, и к судебно-прокурорским органам². С их помощью можно разграничивать столь важные понятия, как предприятие, учреждение и организация, связывая властные полномочия только с деятельностью их администрации.

¹ Тихомиров Ю.А. Публичное право. М., 1995. С. 136.

² См.: Власов В.А. Советский государственный аппарат. М., 1959. С 49–63; Административное право. М., 1967. С. 68–78.

Представляется, что сущность властного полномочия раскрывается в органичном сочетании обязанностей и возможностей, причем обязанность указана на первом месте не случайно. Возможность в данном случае вторична по отношению к обязанности, возникая и существуя как форма ее реализации. Обязанность устанавливается публичной властью, которая в условиях господства принципа народовластия, безусловно, не является в полном смысле первичным феноменом, выступая воплощением народной воли. Категория возможности позволяет не только выявить наиболее существенную особенность юридических прав органа публичной власти, но, что наиболее важно, помогает, взяв ее за основу, сконструировать понятие, правильно отражающее их действительную природу.

Обычно под возможностью понимается свойство, которое при наличии определенных условий может стать реальностью, превратиться в действительность. При таком истолковании возможности в первую очередь подчеркивается ее способность, обеспеченная наличием условиями, стать действительностью. Практическая ценность юридических прав состоит именно в этом. Таким образом, право может превратиться из возможного в наличное, из потенциальной возможности, какой является всякое предоставленное законом право, в конкретное притязание.

Безусловно, чтобы стать реальностью, возможность должна осуществиться в активной целенаправленной деятельности человека. Для превращения возможности в действительность, для достижения поставленных целей из множества, дозволенных, допустимых Конституцией и законами вариантов, субъект избирает такой вариант поведения, который полнее всего обеспечивает желаемый результат.

Таким образом, речь идет о возможности свободно избирать вариант поведения, его вид и меру в границах, очерченных в узком смысле обязанностью, а в широком – законом.

В научной литературе существуют различные определения термина «обязанность». Обязанность – установленная правовой нормой мера необходимого поведения, в результате которого реализуются интересы других лиц. Обязанность юридическая – мера обязательного для личности поведения, правовая форма выражения ответственности личности перед обществом и государством. Обязанность конституционная – установленная Конституцией в интересах общества необходимость, предписывающая каждому гражданину определенный вид и меру поведения и предполагающая ответственность в случае его невыполнения. Обязанность – отказ от части свободы.

В энциклопедическом словаре по конституционному праву обязанность характеризуется как необходимость определенного пове-

дения. Основная обязанность формулируется как «закрепленная в конституции государства необходимость определенного поведения гражданина, то же, что и конституционная обязанность. От других обязанностей отличается именно тем, что она относится к числу важнейших, закрепляется в Конституции и может предопределять многие иные обязанности»¹.

Н.И. Матузов и А.В. Малько под юридической обязанностью понимают установленную законом меру должного, общественно необходимого поведения, а также вид (линию) поведения².

Таким образом, полномочие органа публичной власти – это установленная законом обязанность, реализуемая через возможность действий уполномоченного субъекта по исполнению его задач и функций.

Ю.А. Тихомиров указывает, что существует ряд признаков полномочия. Это наличие уполномоченного субъекта, т.е. органа, организации или должностного лица, обладающего для реализации функций и задач, выражающих государственные интересы, набором властных полномочий. Далее, властное полномочие представляет собой повеление (команду, требование), обращенное к другой стороне публично-властных отношений. Это своего рода юридический императив. За неисполнение велений следуют санкции, меры ответственности, применяемые управомоченным на то органом. Источником властного полномочия выступает закон. И, наконец, для властного полномочия характерно обеспечение в виде системы гарантий, способствующих реализации полномочий и устойчивой деятельности органов и лиц.

Полномочия исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления – права, предоставленные муниципальным органам для решения вопросов местного значения. Согласно ч. 1 ст. 130 Конституции РФ они решаются населением. Однако на основании ч. 1 ст. 132 Конституции РФ вопросы местного значения реализуются органами местного самоуправления.

С такой трактовкой отмеченных конституционных норм можно, пожалуй, согласиться, поскольку местное самоуправление – это деятельность и населения, и муниципальных органов.

Полномочия исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления, согласно закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» 2003 г., – это права, предоставленные для решения вопросов местного значе-

¹ Конституционное право. Энциклопедический словарь / Отв. ред. С.А. Авакьян. М., 2000. С. 397.

² Теория государства и права / Под ред. Н.И. Матузова, А.В. Малько. М, 1997. С. 269.

ния. Согласно ч. 1 ст. 130 Конституции РФ они решаются населением. Однако на основании ч. 1 ст. 132 Конституции РФ вопросы местного значения реализуются органами местного самоуправления¹. Таким образом, полномочия населения и муниципальных органов дополняют друг друга, а муниципальные органы выступают уполномоченными населения по управлению местными делами.

И.А. Давидюк (Пятигорск)

ПРОБЛЕМЫ ОПТИМИЗАЦИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И НАСЕЛЕНИЯ

Основной задачей демократического государства является создание наиболее благоприятных условий для реализации прав и свобод граждан. В связи с этим местное самоуправление приобретает огромную значимость, создавая благоприятные возможности для поиска новых моделей управления обществом. Это тем более важно в условиях формирования новой российской государственности, когда необходим новый взгляд на природу управленческих отношений: не государство определяет то, что и в каком объеме нужно местному сообществу, а само население посылает импульсы – требования к местной власти, а она, в свою очередь, – государству.

Как отмечают авторы многих публикаций, современное состояние местного самоуправления в России сегодня находится на начальной стадии своего развития, а уровень его эффективности остается пока низким². В качестве основных причин, как правило, называют следующие факторы: временной (значительное запаздывание с проведением реформы местного самоуправления); когнитивный (недооценка, неполное понимание, ошибочное представление о самой сути местного самоуправления, о его важности и полезности для развития демократических преобразований всего российского общества); организационный (фактическая отстраненность населения от процесса принятия решений по вопросам местной жизни и под свою ответственность); нормативно-правовой (слабая законодательная база местного самоуправления, отсутствие у органов власти и должностных лиц федерального ранга необходимой ответственности за несоблюдение гарантий местного самоуправления и за превышение своих полномочий) и др.

При этом особого внимания, на наш взгляд, заслуживает рассмотрение проблемы отстраненности населения от процесса управ-

¹ См.: Комментарий к Конституции Российской Федерации. М., 1996. С. 523.

² *Кобилев А.Г.* Муниципальное управление и социальное планирование в муниципальном хозяйстве /А.Г. Кобилев, А.Д. Кирнев, В.В. Рудой. – Ростов н/Д.: Феникс, 2007.

ления, поскольку это лежит в основе самой идеи местного самоуправления. В качестве примера сошлемся на статью 3 федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в соответствии с которой граждане России имеют право на осуществление местного самоуправления: «Граждане... осуществляют местное самоуправление посредством иных форм прямого волеизъявления, а также через выборные и иные органы местного самоуправления»¹. Иными словами, если нет прямого народовластия, волеизъявления граждан в муниципальном образовании – нет и местного самоуправления.

Несмотря на то, что в Конституции РФ 1993 г. имеется специальная глава о местном самоуправлении как власти народа и для народа, в реальной действительности было мало сделано для вовлечения граждан страны в управление местной жизнью. Об этом свидетельствует неоднократное обращение Конституционного Суда России к фактам нарушения прав граждан на местное самоуправление. Так, был отменен ряд положений законов республик Удмуртия, Коми, Курской, Ярославской, Читинской областей².

Это является свидетельством того, что формальное закрепление прав граждан не обеспечивает их реального вовлечения в местное самоуправление. Следовательно, нужны другие механизмы самоорганизации населения территории.

В настоящее время известны такие формы прямого волеизъявления граждан, как местный референдум, муниципальные выборы, отзыв населением выборных лиц местного самоуправления, сход граждан. Для местного самоуправления эффективными видами участия населения в решении вопросов местного значения, наиболее получившими распространение являются: опрос населения; участие в работе органов территориального общественного самоуправления; собрания; митинги, шествия, демонстрации, пикетирование; письменные и устные обращения в органы местного самоуправления; правотворческая инициатива; работа в представительных органах местного самоуправления в качестве депутатов; участие в публичных слушаниях, открытых сессиях представительного органа местного самоуправления и др.

Местный референдум является универсальной формой прямой демократии, на него можно вынести любой вопрос местного значе-

¹ Статья 3 федерального закона № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

² *Игнатов В.Г., Бутов В.И.* Местное самоуправление: российская практика и зарубежный опыт: Уч. пос. Изд. 3-е, перераб. и доп. – М.: ИКЦ «МарТ»; Ростов н/Д, 2007. С. 241.

нии за исключением запрещенных к вынесению Федеральным конституционным законом «О референдуме Российской Федерации» от 28 июня 2004 г. № 5-ФКЗ. Принятое на местном референдуме решение подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной или муниципальной власти.

Однако проблема заключается в том, что референдум в реальной жизни отождествляется не с формой самоорганизации и самоуправления населения, а с формальным участием населения в местном самоуправлении, поскольку в большинстве случаев референдум проводится на основании решения муниципальных органов власти или не проводится вообще. Ситуация может измениться только в том случае, если местное сообщество осознает деятельность по осуществлению местного самоуправления в форме непосредственного волеизъявления (прямой демократии) не только как право, инициированное государством, но и как свою обязанность решать вопросы местного значения. Местное сообщество должно осознать свою ответственность за законность и целесообразность деятельности своих представителей в местных органах власти и управления. Только в такой ситуации инициативы населения могут реализовываться в установленных (ст.24-27 ФЗ №131) формах непосредственной демократии¹.

Другой формой непосредственного осуществления населением местного самоуправления являются муниципальные выборы, которые проводятся на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании. Итоги муниципальных выборов подлежат официальному опубликованию.

Особенностью муниципальных выборов в Российской Федерации является то, что в процессе их проведения допускается применение любых избирательных систем. Предоставление муниципальным образованиям права на самостоятельный выбор избирательной системы естественным образом следует из принципа многообразия форм местного самоуправления в зависимости от местных условий и традиций, так как позволяет учесть реальную социально-политическую ситуацию в муниципальном образовании и установленную структуру органов местного самоуправления. Проблема реализации права на самостоятельный выбор избирательной системы при проведении муниципальных выборов состоит в отсутствии практики организации выборов муниципальных органов с применением какой-либо иной, кроме мажоритарной, избирательной системы и в отсутствии критериев целесообразности выбора одной из избира-

¹ Глазунова Н.И. Система государственного и муниципального управления: Учеб. М., 2008.

тельных систем. Практика может отредактировать правовые нормы только с течением времени.

Пока же следует признать выявившуюся на практике негативную тенденцию: местные выборы как наиболее частая используемая формализованная процедура привлекает внимание лишь незначительной части населения, что в ряде случаев приводит к признанию выборов несостоявшимися. Главной проблемой муниципальных выборов является отсутствие заинтересованности населения. Вовлечение людей в процесс выдвижения кандидатов и голосования за них является стратегической задачей формирования институтов гражданского общества. Одной лишь пропагандой и разъяснительной работой эту проблему решить нельзя. Уровень заинтересованности населения в выборах органов управления напрямую зависит от возможности решения избираемым лицом или органом проблем и задач, которые наиболее важны для местного сообщества. Учитывая, что круг самых существенных для населения проблем, решаемых на местном уровне, достаточно узок, соответствующее заключение можно сделать относительно активности «электората». Только когда органы местного самоуправления будут действительно решать значимые для местных сообществ проблемы, тогда и появится соответствующая избирательная активность¹.

Еще одной формой непосредственного народовластия является сход граждан, который может созываться главой муниципального образования самостоятельно либо по инициативе группы жителей поселения численностью не меньше 10 человек. Проведение схода граждан обеспечивается главой местной администрации. Участие в сходе граждан выборных лиц местного самоуправления является обязательным. Решение схода считается принятым, если за него проголосовало более половины участников схода граждан. Решения, принятые на сходе граждан, подлежат обязательному исполнению на территории поселения и должны быть обнародованы.

Собрания и конференции граждан проводятся для обсуждения вопросов местного значения, информирования населения о деятельности органов местного самоуправления и должностных лиц.

Отметим также нетрадиционную форму участия населения в осуществлении местного самоуправления – публичные слушания. Публичные слушания и открытые сессии проводятся по инициативе населения, представительного органа местного самоуправления или главы муниципального образования для обсуждения проектов муниципальных правовых актов по вопросам местного значения.

¹ Глазунова Н.И. Указ. соч. С. 517.

На публичное рассмотрение могут выноситься: проект устава муниципального образования; проект местного бюджета и отчет о его исполнении; проекты планов и программ развития муниципального образования; вопросы о преобразовании муниципального образования.

Вместе с тем, несмотря на то, что порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и предусматривает заблаговременное оповещение жителей о времени и месте их проведения, зачастую на публичные слушания приходят либо случайные люди, не проявляющие должного интереса к проблеме, либо специально подготовленные к принятию определенного решения без оценки его актуальности.

Кроме форм прямого волеизъявления населения, одинаковых для непосредственного осуществления как государственной власти, так и местного самоуправления (референдумы, выборы), в отношении местного самоуправления законодательством предусматривается особая форма участия в нем населения – правотворческая инициатива граждан (ст.26 ФЗ №131) т.е. внесение в органы местного самоуправления проектов правовых актов.

Вместе с тем реальное участие населения в создании нормативных основ деятельности местного самоуправления представляется несколько затруднительным. Причина тому – сложность и многоаспектность законотворческого процесса, предусматривающего юридическую выверенность документов, их соответствие федеральному, региональному и местному законодательству.

Определена и такая форма непосредственного участия населения в осуществлении местного самоуправления, как территориальное общественное самоуправление – самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения (ст. 27 ФЗ № 131). Необходимо предусмотреть ответственность должностного лица органа власти за своевременную регистрацию ТОС (в течение одного месяца), включив соответствующую норму в нормативные правовые акты о территориальных общинах и должностные инструкции (такая потребность есть, ибо наблюдаются нарушения).

Однако эта форма еще не достаточно эффективна в плане самоорганизации. Необходимо разработать критерии ответственности и органов власти, и ТОС за выполнение соглашений, с тем, чтобы судебные органы могли рассматривать обращения сторон. Органам ТОС можно смелее передавать в ведение на основе договора или положение об этих органах, принимаемого органом местного само-

управления, вопросы, связанные с благоустройством их территории, понимаемом в широком смысле этого слова, и часть муниципальных ресурсов, необходимых для решения этих вопросов.

Письменные и устные обращения граждан в органы местного самоуправления (индивидуальные и коллективные) могут содержать предложения об улучшении деятельности органов местного самоуправления, заявления с просьбами об удовлетворении субъективных прав и интересов граждан, жалобы. Должностные лица местного самоуправления должны дать письменный ответ по существу обращения в течение месяца. Однако и эта форма используется не всегда эффективно. Зачастую обращения, а по сути, жалобы сводятся к решению мелких проблем личного характера или напротив, носят глобальный характер. Кроме того, решения об обращениях принимаются спонтанно, в основном лицами, склонными к инициативам подобного рода на основе субъективных представлений, без должной аргументации.

Итак, все перечисленные формы участия граждан в самоуправлении требуют для своей реализации, прежде всего, желания и доброй воли каждого использовать предоставленные государством возможности влиять на процессы, происходящие на территории, поскольку государство не оплачивает время, проведенное гражданами в этих мероприятиях. Возможно, именно это обстоятельство является причиной низкой общественной активности россиян. По мнению С. Крапивенского, гражданин в нашей стране все более превращается в обывателя, т.е. человека, далекого от проблем общества, не желающего лично участвовать в решении общественных проблем, тем более, если это связано с риском для его материального благополучия, карьеры, не говоря уже о риске для здоровья и жизни¹.

Для сравнения приведем данные зарубежных исследований: больше половины взрослого населения США отдают бесплатной работе 4 часа в неделю; в Великобритании около 30 % населения затрачивают 1,1 часа в неделю на выполнение добровольной службы; в Канаде 27 % населения от 15 лет и старше посвящают общественным заботам 3,7 часа в неделю, а 1,4 млн. итальянцев еженедельно тратят на это по 7 часов².

Таким образом, пока местные органы власти не станут институтом услуг населению, а не институтом власти, тенденцию отчуждения власти от населения преодолеть будет невозможно.

Местный уровень власти должен быть освобожден от политических вопросов, его главной целью должно являться повышение бла-

¹ Крапивенский С.Э. Социальная философия. М.: ВЛАДОС, 2004.

² Кончанин Т.А., Подопригора С.Я., Яременко С.Н. Социология. Ростов н/Д: Феникс, 2001.

госостояния своего населения. В обществе, в котором местная власть ставит перед собой такие задачи и наделяется соответствующими им полномочиями, ликвидируется отчуждение народа от власти, она становится понятнее, доступнее, приближеннее к гражданину. При этом особого внимания в данном процессе заслуживает следующее:

- гласность и открытость в работе органов местной власти;
- доступность местной власти для всех категорий населения;
- территориальная близость власти для населения;
- усиление контроля за деятельностью органов местной власти со стороны населения и его общественных организаций;
- обоснованность привилегий муниципальным служащим;
- оптимальное сочетание экономических и социальных интересов развития населения муниципальных образований;
- сотрудничество со СМИ.

Р.А. Данакари (Волгоград)

О ДЕТЕРМИНАНТАХ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА, ПОЛИТИЧЕСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ И СПЕЦИФИКЕ ЭТНИЧЕСКОГО БЫТИЯ РОССИИ

Сегодня в числе важнейших задач, связанных с судьбой страны и ее будущим, оказались вопросы модернизации государства и создания инновационной экономики. Их решение невозможно без реально функционирующего гражданского общества, развития системы местного самоуправления, активного влияния граждан на принятие судьбоносных решений в государстве и социуме.

В свете сложившейся ситуации актуальными становятся выявление основных детерминант развития гражданского общества, определения главных констант политической модернизации и поиска субстанциональных основ этнического бытия.

1. Развитие рыночной экономики и специфических форм рыночных отношений радикальным образом преобразили социальное бытие многонационального и поликонфессионального российского сообщества. Вместе с тем, современный социально-экономический кризис не внес кардинальных изменений в содержание высоких материальных и духовных притязаний россиян. Немалая часть граждан активны, инициативны, демонстрируют высокий уровень жизненных притязаний и готовность к их достижению, опираются только на собственные силы и возможности. В обществе сформирован запрос на новое качество жизни, на нахождение новых возможностей соединения жизненной энергии, направленной на личностную самореализацию с формированием ценностей доверия, ответственности и общественной солидарности.

2. Современное социальное бытие характеризуется низким уровнем политической активности и социальной мобильности граждан России. В этих условиях в числе актуальных оказываются задачи: во-первых, по объективному анализу и постижению формально существующих структур, во-вторых, реконструкции и формированию реального действующего гражданского общества; в-третьих, трансформации не только политических, но и общественных институтов; в-четвертых, четкое определение общенациональной идеологии, общезначимых целей; в-пятых, творческое отношение к прежней культуре, ценностям и традициям. Словом, решение перечисленных задач предполагает новую их институционализацию, выявление оптимальных путей взаимодействия между властью, бизнесом и социумом как реальной триадой и основным фундаментом нор-

мального и устойчивого функционирования демократического общества.

3. Феномен демократии за несколько тысячелетий, с античной эпохи, претерпел значительную трансформацию и сегодня имеет многочисленные и разные интерпретации, часто противоречащие друг другу. Однако неизменными остаются классические идеи демократии, ценности, ключевые характеристики. Большинство граждан страны демократию рассматривают как эффективно работающую систему народовластия, где в центре – идея общего блага, а главная цель политики – реализация человеком высшего смысла жизни. Ее эффективность будет определяться степенью влияния демократических институтов на политику властей, динамикой уровня и качества жизни, социальной защищенностью граждан, реальным обеспечением личных и коллективных прав и свобод граждан.

4. Главная претензия к сложившейся в стране политической системе заключается в отсутствии желания или неспособности государственной бюрократии обеспечить: во-первых, реализацию подлинных политических прав на местах, что показывает выборные кампании и избирательная практика, отсутствие в них объективности и состязательности, широкое использование манипуляционных технологий, административного ресурса, игнорирование мнения оппозиции. Во-вторых, защиту социально-экономических прав огромного количества граждан страны, желающих честно работать и зарабатывать, жить достойно; в-третьих, гарантировать приоритетность права, верховенство закона, законность и правопорядок в стране.

5. Значительная часть российской элиты, в основном, узко эгоистически понимает идеалы и ценности демократии. Она настаивает исключительно на приоритетности таких ее слагаемых, как многопартийность, политическая конкуренция, свобода печати, защита прав собственности. Словом, речь идет только о применении классической ее модели, ограниченной, в основном, сферой политических отношений и выборных кампаний, т.е. формализацией избирательных процедур и правил. Как известно, существует высокий уровень корреляции между социальными завоеваниями трудящихся и стремлением общества к демократии. Уже второе десятилетие граждане России мечтают жить в демократической стране и пользоваться плодами социального государства, что невозможно без подлинной демократии, т.е. наличия реальных рычагов влияния на деятельность всех ветвей власти.

6. Радикальные реформы 90-х гг. XX в., демонтаж советской системы и движение к демократии, в основном, завершилось свертыванием ее социальных основ. Абсолютизация политических прав

и свобод привела к игнорированию социальных прав и гарантий граждан. Любые разговоры на социальную проблематику рассматривались как призыв к тоталитаризму, возвращение к этатизму и патернализму. Сегодня одним из основных детерминантов гражданского общества является наличие устойчиво сформированного и активно функционирующего среднего класса, который у нас отсутствует. Во многом оно связано с умалением роли и значения социальной сферы в системе реформирования, особенно науки и образования, отчуждением интеллигенции от рыночных реформ и неприятием им существующих форм демократических преобразований. Поэтому приоритетными становятся задачи: во-первых, обеспечения неразрывной связи государственной политики модернизации экономики с решением проблем социальной сферы; во-вторых, развития механизма социальной мобильности и создания системы конкурентоспособности.

7. Успехи политической модернизации, в первую очередь, связаны с достижением консенсуса между основными политическими партиями и оппозиционными силами, имеющими различные идеологические принципы, по стратегическим вопросам развития государства и социума, обеспечением общественного согласия, поддержки большинства общества.

8. Развитие гражданского общества и местного самоуправления актуализирует необходимость реализации идей партисипаторной демократии на практике, что предполагает широкое развитие процессов экономической демократии, превращение десятков миллионов граждан страны не просто в акционеров крупных и средних компаний, а активных субъектов производственных отношений. Следует также использовать огромный опыт развитых западных стран, различные формы легального давления на федеральную и региональную власть.

9. На современном этапе развития российского общества не менее актуальной стала проблема политического и правового противодействия экспансионизму и эксплуататорским амбициям крупного бизнеса посредством легальных демократических институтов, акций протеста, с помощью профсоюзов, средств массовой информации, обращения к представительной власти. Перед государством стоит задача по снятию негатива и налаживанию нормальных отношений между бизнесом и обществом, разработка мер по укреплению доверия и тесного взаимодействия между данными субъектами. Как показывает мировой опыт, сращивание бизнеса и власти, прямое участие бизнеса во власти, оказывает негативное влияние на политическую жизнь, угрожает бытию самого государства и его

демократическим институтам. За годы реформ российский крупный бизнес, как консервативная и конформистская структура, создал жесткую авторитарную систему производственных отношений, продолжает отвергать принципы экономической демократии и не допускает деятельность профсоюзных организаций.

10. Недостаточная очевидность общенациональных и общезначимых целей привели к мировоззренческому и моральному кризису, поразили активную часть общества, в том числе и молодежь, способствовали падению интереса к политике, к тому, что происходит за пределами непосредственной среды обитания каждого человека. Политическая модернизация не может быть успешной, если разные социальные сообщества, национально-этнические, профессиональные и другие группы населения расколоты, не видят перспектив будущего. Политическая элита, овладевшая всеми механизмами электоральной поддержки, накопившая значительный опыт манипуляционных технологий, часто игнорирует общественные интересы, нередко действует в угоду крупному бизнесу.

11. Россияне демонстрируют сравнительно высокий уровень включенности в решение тех или иных проблем, с которыми они сталкиваются в своем непосредственном окружении. Широко распространены такие гражданские инициативы, как движение автомобилистов, обманутых пайщиков и дольщиков жилищных пирамид, правда, носящих пока спонтанный, но относительно эффективный и организованный характер. Такие формы участия, в отличие от политики, не требуют каких-то существенных материальных и организационных затрат, однако востребованы, прежде всего, активной дееспособной частью общества. Они позволяют решать как конкретные социальные и материальные проблемы людей, а главное, стимулируют людей к диалогу, коммуникации и единству, создают предпосылки для формирования коллективной идентичности и общенациональных целей, социокультурных ценностей, открывают реальные перспективы универсализации основ социального бытия. Демократия участия предполагает также постоянное и широкое обсуждение, дискуссию всех важных и актуальных для общества и государства проблем, общенность граждан к делам страны, региона, города, района, села.

Следует признать, что за последние годы в стране продолжают не только процессы сегментации и фрагментации этнического бытия, но и происходит «свертывание» общего поля публичной политики, дискуссий о насущных проблемах и перспективах жизни государства и общества.

Подводя итоги, отметим, что одной из главных задач политической модернизации становится демократизация гражданского об-

щества, т.е. реальное развитие разнообразных форм коллективной интеграции, самозащиты и самоорганизации граждан. Не секрет, что множество социальных, национальных, этнических групп имеют свои собственные экономические, политические и культурные интересы, которые в состоянии оказывать влияние на положение дел как в рамках локальных сообществ, так и в стране в целом. Именно базовые структуры гражданского общества могут заложить основы интегрального единства полиэтнического российского общества, обеспечить мобилизацию, широкое участие людей в процессе модернизации политической и общественной жизни, которые адекватны ожиданиям и настроениям подавляющего большинства населения России.

З.К. Джаримок (Майкоп)

ПОДГОТОВКА КАДРОВ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ КАК ФАКТОР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Начавшееся в стране реформирование государственной службы, а затем и муниципальной службы направлены, прежде всего, на преобразование самой системы государственного управления, повышение ее эффективности, а также качества предоставляемых услуг.

Муниципальное управление – важнейший элемент нового государственно-правового устройства России. И одним из условий успеха местного самоуправления является уровень профессиональных знаний муниципальных служащих, так как именно они, выполняя свою профессиональную обязанность, являются гарантом обеспечения, поддержки конституционного строя России, соблюдения Конституции Российской Федерации, федеральных законов и законов субъектов Российской Федерации¹. От того, насколько профессионально, ответственно и умело, в пределах своих полномочий, муниципальные служащие выполняют эти и другие свои обязанности, во многом зависят обеспечение политической, экономической и социальной стабильности в обществе, успехи формирования гражданского общества².

Вместе с тем, для большинства муниципальных (и гражданских) служащих характерно то, что база знаний была получена ими в стране с другим государственным устройством, с особенной, социалистиче-

¹ Чекмарев Э.В. Муниципальные органы власти и молодежь в условиях модернизации политической системы региона // Государственная власть и местное самоуправление. 2009. № 10. С. 12.

² Кокин И.А. и др. Кадровое обеспечение местного самоуправления: Уч. пос. М., 2007. С. 551.

ской плановой экономикой при наличии фактически одной формы собственности, с авторитарным и тоталитарным управлением, при отсутствии самостоятельности местного самоуправления. Даже, если специалист получал знания после 1993 г., все равно эти знания, как правило, давали преподаватели, обученные и работающие в старой системе. Даже при осознании служащими произошедших кардинальных изменений им не хватает знаний о работе государственного механизма, местного самоуправления, знаний рыночной экономики, форм управления. Таким образом, практически для всех муниципальных служащих, стоит задача актуализации имеющихся знаний и навыков управленческой работы в связи с изменившимися социально-экономическими и политическими условиями. Поэтому вопрос необходимости построения кардинально новой системы организации профессиональной переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих, лиц, замещающих муниципальные должности, сейчас является особенно актуальным.

Овладение необходимыми знаниями, умениями, навыками, поддержание их на должном уровне и стремление к достижению профессионального мастерства, достигается дополнительным профессиональным образованием (в соответствии со ст. 62 ФЗ «О государственной гражданской службе»). В этом отношении в соответствии с п. 3 ст. ФЗ «О муниципальной службе...» обеспечивается единство требований к подготовке, переподготовке и повышению квалификации государственных гражданских и муниципальных служащих. Но муниципальным служащим, в отличие от государственных, гарантировано право лишь на повышение квалификации, а не на подготовку и переподготовку. Статьей 62 федерального закона «О государственной гражданской службе» установлено, что повышение квалификации гражданского служащего осуществляется по мере необходимости, но не реже одного раза в три года. Этот срок, определяющий периодичность повышения квалификации, не должен нарушаться и в отношении муниципальных служащих.

На основании п. 7 ч. 1 ст. 11 федерального закона «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 02.03.2007 г. № 25-ФЗ муниципальный служащий имеет право на повышение квалификации в соответствии с муниципальным правовым актом за счет средств местного бюджета. Это означает, что в муниципальном образовании должны быть урегулированы вопросы периодичности, задачи, формы обучения, порядок его планирования, нормирования расходов на повышение квалификации и другие вопросы, обеспечивающие муниципальному служащему его право на повышение квалификации, т.е. и правовые гарантии реализации предоставлен-

ного законом права. Обязанности муниципального образования по повышению квалификации муниципальных служащих, установленные муниципально-правовыми актами являются расходными обязательствами местного бюджета. При формировании бюджета, в него должны быть включены расходы на исполнение данного обязательства. Федеральный закон о муниципальной службе устанавливает не только право муниципальных служащих на повышение квалификации, но и их обязанность поддерживать уровень квалификации, необходимый для надлежащего исполнения должностных обязанностей¹.

Соответствующие законы Республики Адыгея, регулирующие деятельность муниципальных служащих, приняты в апреле 2008 г. № 166, закон о квалификационных требованиях для замещения должностей муниципальной службы № 179 от 03.06.2000 г., принят закон о типовом положении проведения аттестации муниципальных служащих № 178 от 22.11.2003 г.

По данным Министерства регионального развития РФ на 01.01.2009 г. региональных или местных программ, по подготовке и повышению квалификации муниципальных служащих в 60 муниципальных образованиях Республики Адыгея – нет.

подавляющая часть муниципальных служащих в Республике Адыгея, а именно 88 % (на 01.01.2009 г. численность муниципальных служащих составляет 1142 человека) никогда и не в какой форме не повышали свою квалификацию. За 2006–2008 гг. 101 человек прошли повышение квалификации по различным программам, из которых за счет средств местного бюджета – 6 человек, 90 человек за счет средств регионального бюджета. Профессиональную переподготовку прошли 4 человека, из которых за счет средств местного бюджета – 3 и за счет средств регионального бюджета – 1 человек.

Доля муниципальных служащих в Республике Адыгея, имеющих высшее профессиональное образование незначительно возросло. На 01.01.2008 г., лица, имеющие высшее профессиональное образование, составляли – 830 чел. или 75 %, среднее профессиональное образование 225 чел. (20 %), среднее (полное) общее образование 41 (4 %) чел. (на 01.01.2008 г. численность муниципальных служащих составляет 1105 чел.). Данные на 01.01.2009 г. показывают, что у 885 или 77 % муниципальных служащих имеется высшее профессиональное образование, в том числе по специальности «государственное и муниципальное управление» – 61 чел. (7 %), среднее профессиональное образование 217 чел. (19 %), среднее (полное) общее образование 40 (4 %) чел. Однако несмотря на общий высокий образо-

¹ Федеральный закон № 25 «О муниципальной службе в Российской Федерации». П. 5. Ч. 1. Ст. 12.

вательный уровень можно отметить, что только у 7 % кадрового состава муниципальных служащих имеется высшее профессиональное образование по профилю. Таким образом, уровень профессионализма многих муниципальных служащих находится под большим вопросом.

Удельный вес возрастных категорий муниципальных служащих в Республике Адыгея составляет до 30 лет – 203, 30–39 лет – 276, 50–59 лет – 283, 60 и более лет – 37 человек. Здесь можно отметить тенденцию некоторого омоложения муниципальных служащих. Причем у 35 % служащих имеется стаж работы в муниципальных органах более 10 лет. Анализируя возрастные характеристики муниципальных служащих, можно отметить и профессиональную мобильность служащих, которая в свою очередь еще зависит и от органа власти, в котором они работают. В муниципальных органах динамика кадровых перемещений несколько замедлена – значительная часть муниципальных чиновников занимает свои должности от 5 и более лет. А это сказывается на качестве их работы, как в положительную сторону, так и в сторону застоя.

Опрос глав муниципальных образований, проведенный сотрудниками Адыгейского филиала СКАГС в 2008 г., показал, что из 46 респондентов все высказали свою заинтересованность и желание пройти обучение и приобретение новых знаний, умений. Но отсутствие денежных средств (или нежелание выделения средств на обучение) не позволяет выполнить и реализовать муниципальным служащим их законные права на обучение. Ожидание средств затягивает процесс профессионализации кадров местного управления на десятилетия. В связи с этим, необходимо проведение комплексных мероприятий, направленных на активизации процесса профессиональной переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих Республики Адыгея, призванных решать сложные проблемы регулирования общественных отношений. Одними из таких мер могут стать:

- проведение мониторинга качественных и количественных характеристик кадров муниципальной службы;

- четкая, действенная политика по повышению квалификации муниципальных служащих. В первую очередь, нужно повышать квалификацию тех, кто давно работает в органах власти и управления, но не имеет современной экономической, правовой, управленческой подготовки. Во-вторых, работников, которые относительно недавно получили образование по соответствующим специальностям и пока еще не имеют управленческого опыта¹;

¹ *Игнатов В.Г.* Обеспечение профессионализма государственных и муниципальных служащих - важнейшая задача СКАГС по реализации административной реформы и снижения этнополи-

- разработка и реализация региональных и местных программ по профессиональной переподготовке и повышению квалификации кадров для органов местного самоуправления;
- определение системы контроля за обеспечением прав муниципальных служащих на получение возможности прохождения повышения квалификации;
- обязательность выделения средств из региональных и местных бюджетов направленные на получение профессиональной переподготовки и повышение квалификации муниципальных служащих;
- создание системы непрерывного профессионального образования муниципальных служащих на основе открытого конкурса образовательных программ и образовательных учреждений, занимающихся профессиональной переподготовкой и повышением квалификации государственных и муниципальных служащих соответствующие и нацеленные на получение «нужного» результата¹.

И только в процессе постоянного совершенствования профессиональных знаний, умений, навыков возможно успешное выполнение задач, возложенных на органы местного самоуправления населением и государством.

Л.Х. Дзахова (Владикавказ)

ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СТАТУСА ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПРЕССЕ РЕГИОНОВ СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА

Постановка и разработка проблема статуса политических партий в СМИ в рамках научного поиска составляет важный раздел современных политологических изысканий². При этом выделяется несколько задач освещения партогенеза, функционирования партий и партийных систем в СМИ: информационная, образовательная, представительская, пропагандистская и агитационная. Данные задачи в полной мере отвечают интересам партий как политических организаций. При этом феномен **партийности** и **партийных систем** является весьма эффективным для создания масс-

тической напряженности на Юге России // Актуальные проблемы повышения профессионализма гос. и муницип. служащих в условиях административной реформы. Ростов н/Д, 2005. С. 24.

¹ Гричук А.Г. Концепция повышения квалификации депутатов представительных органов местного самоуправления и муниципальных служащих // Журнал Чиновник. 2007. № 5. С. 26.

² См.: Партии и партийные системы в современной России и послевоенной Германии. М.; Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2004.

медийных образов и целевых комплексных материалов, посвященных формированию и функционированию партий¹.

В настоящее время особое внимание СМИ уделяют модернизации политической системы РФ, которая провозглашена Президентом России Д. Медведевым и которая предусматривает содержательное и организационное изменение функционирования политических партий. Здесь освещается протекание политического процесса, формирование и функционирование политических институтов, конкретика политических практик и технологий².

Значение «партийной журналистики» очевидно, так как она, во-первых, создает представление о спектре политического процесса; во-вторых, популяризирует социально-классовые и идеолого-мировоззренческие основы для дифференциации и диверсификации партогенеза и партийного строительства; в-третьих, представляет конкретику партийного функционирования этнических групп. На страницах печатных СМИ создается многоуровневый образ партийной системы в целом, а также конкретных партий в отдельности.

Вслед за российскими свой вклад в поле «партийной информации» вносят региональные СМИ, которые отражают тенденции и закономерности становления функционирования российских партий³. Региональная «партийная журналистика» содержит политико-событийную информацию; отражает факты, тенденции и процессы партогенеза и партийного строительства; прослеживает динамику партийного стратифицирования и функционирования в местных условиях и в местных узнаваемых персонафицированных сюжетах. Эти типичные процессы характерны для СМИ Республики Северная Осетия-Алания (далее – РСО-Алания), где вслед за формированием региональной системы отделений общероссийских политических партий сложилась «партийная журналистика», представленная, прежде всего, в республиканской ежедневной газете «Северная Осетия». В печатных СМИ отражены партогенез, партийное строительство общероссийских политических организаций республики. Интенсивность таких публикаций увеличивается в периоды съездов партий, в связи со сменой партийного руководства, ротацией партийных кадров. Так, освещаются съезды «Единой России» при ак-

¹ Партийность в организации политической власти в России: современное состояние и императивы развития // *Партии и партийные системы в современной России и послевоенной Германии*. С. 159–173.

² См.: *Савченко И.А., Шпак В.Ю., Юрченко В.М.* Технология политического действия. Краснодар: Изд-во Кубанского ун-та, 2007.

³ *Кольба Н.В.* Новые партии в медиа-пространстве региона // *Политические партии в избирательном процессе: российские и зарубежные сравнения*. Краснодар: Изд-во Кубанского ун-та, 2008.

центрировании роли первого лица – Главы РСО-Алании Т. Мамсурова, который избран в состав Высшего совета всероссийской политической партии «Единая Россия»¹. Специальные информации и репортажи готовит пресс-служба Администрации Главы РСО-Алании и Правительства республики. В этих публикациях подчеркивается значимость статуса Главы РСО-Алании в рядах Высшего совета партии «Единая Россия». Прямая речь Главы республики, приведенная в публикациях, подчеркивает социальную направленность деятельности «партии власти», что приобретает особую значимость для РСО-Алании как для субъекта Северо-Кавказского региона.

Наибольшую остроту имеют материалы о выборном процессе, например, о выборах 2 декабря 2007 г., которые чрезвычайно важны для жителей республики, так как параллельно с выборами в Государственную Думу ФС РФ состоялись выборы в Парламент РСО-Алании и в Законодательное собрание столицы республики – г. Владикавказа.

Высокий интерес вызывают публикации, посвященные региональным выборам – в Парламент республики и поднимающие острые проблемы партийно-политического спектра: новые нормативно-правовые принципы организации выборов, морально-нравственная ответственность избранных депутатов. В прессе отражаются позиции разных фракций Парламента РСО-Алании, в частности фракции КПрФ, составившей 6 депутатов. Новый принцип выдвижения кандидатов предполагает жесткий отбор и взаимную ответственность организации и каждого его члена. В этой связи печатные СМИ представляют первых лиц коммунистической фракции, которые акцентируют важность консолидации политической организации как в период выборов, так и в период парламентской деятельности.

Включение статистики выборов, равно как и мнений «от первого лица», в журналистские материалы является эффективным приемом, обеспечивающим достоверность и убедительность публикаций. В публикациях журналисты поднимают типичные для партийного дискурса проблемы, это: реализация новых «правил игры» – новых принципов организации выборов; сотрудничество партийных тяжеловесов с партийными дебютантами; соотношение поддержки кандидатов в представительные органы МСУ, в Парламент РСО-Алании, в Государственную Думу ФС РФ; оправданность методов предвыборной агитации; уровень организации республиканского выборного процесса; формы и методы реагирования на нарушения избирательного законодательства.

¹ Глава Северной Осетии – в составе Высшего совета партии «Единая Россия» // Северная Осетия. 2007. 19 дек.

Большое внимание республиканские СМИ уделяют выборам в Законодательное собрание г. Владикавказа – представительный орган местного самоуправления. СМИ иллюстрируют существенную политическую интригу, а именно появление на выборах «новой команды», предложившей в качестве политической программы борьбу с коррупцией, «возврат города горожанам». «Новая команда» провозгласила «новые инициативы» и представила в качестве активистов известных людей республики. Примечательно, что публикации отражают критичное отношение к популистским обещаниям партий и партийных активистов, что, в целом, соответствует известному скепсису российского общества в отношении партийного истеблишмента¹.

Особое внимание в СМИ уделяется качеству работы Центральной избирательной комиссии и участковых комиссий, претензии к которым неоднократно фиксировались в аналитических, информационных и очерковых материалах. Закономерно, что объемные материалы посвящены деятельности Центральной избирательной комиссии РСО-Алании, организационной работе председателя ЦИК К. Кадиева. Изложение позиции ЦИК чрезвычайно важно с точки зрения содержательного и формального обеспечения процедуры выборов. В соответствующих публикациях отмечаются характерные черты состоявшейся избирательной кампании: ответственность и заинтересованность электората, отличие данной избирательной кампании от прошлых выборов.

Освещение деятельности ЦИК РСО-Алании, фиксирование внимания читателя на проблемных и конфликтных ситуациях, обобщение позитивного и негативного опыта организации выборов составляют важнейшие аспекты «партийной журналистики» РСО-Алании. В разрезе задач «партийной журналистики» популяризируется идея демократизации, но вместе с тем – упорядочения политического и партийного пространства. В СМИ нашли свое отражение состязательность, «соревнование общественных идей и социальных программ». СМИ представляют не только спектр политических партий, но и спектр их деятельности, тенденцию формирования власти на партийной основе.

Значимой оказывается проблематика отношений (взаимодействия и противоречия) «партии власти» и «партий оппозиции». Для РСО-Алании это, прежде всего, отношения «Единой России» и КПРФ, которые являлись фаворитами выборов. В этом контексте разрабатывается идея компромисса, переговорного процесса и сотрудничества между партиями, в первую очередь – в решении социальных

¹ Зыгина В. Эдуард Дзабаев. «Одномандатник – сам кузнец своего счастья, а идущий от партии – ответственен перед ней» // Северная Осетия. 2007. 18 дек.

вопросов. Образцы «партийной журналистики» формируют как общественный партийный дискурс, так и самое политическое пространство региона. Они инициируют политические интересы и рафинируют политические взгляды граждан. Таким образом, СМИ участвуют в становлении не только регионального политического процесса, но и региональной политической и политологической мысли – политической регионалистики.

Многие материалы можно характеризовать как информационно-пропагандистские, отвечающие содержанию российского политического процесса в его общероссийском и региональном выражении. В них отражается участие граждан РСО-Алании в политических процессах, деятельность политических лидеров, воплощение политических проектов, организация политических перфомансов. Публикации имеют форму художественных либо аналитических очерков, информации и информационных сообщений с использованием документальных, биографических фактов, событий политической жизни.

Контент-анализ текстов публикаций в периодической печати РСО-Алании свидетельствует о нескольких закономерностях и типичных тенденциях. В публикациях, во-первых, сильна политико-правовая компонента; во-вторых, распространена справочная и статистическая информация; в-третьих, представлена официальная позиция лидеров партий, равно как и их отношение к проблемам текущей ситуации.

Особого внимания заслуживают заголовки статей «партийной журналистики». Многие из них сформулированы в вопросительной форме, например: *«Что меняется в политическом спектре республики?»*, *«С чем идут во власть?»*, *«Куда дует политический ветер?»*, *«И мертвые вставали или как прокатили “новую команду?”»*, *«Выборы или ярмарка тщеславия?»*, *«Можно ли доверять «штатным» членам комиссии?»*, *«Что эти выборы, игра?»*, *«Чем привлекли промышленников «единороссы?»»*, *«О чем расскажут рейтинги?»*, *«Какой нынче кандидат?»*, *«Легко ли стать кандидатом в депутаты?»*, *«Как не ошибиться в выборе?»*, *«Молодежные организации: под чьими флагами?»* и др.

Вопросительная форма заголовков публикаций оправдана в нескольких смыслах. Прежде всего, она соответствует дискуссионному характеру публикаций в соответствии с дискуссионным характером самого политического процесса и партийного строительства. Также она отвечает этическим принципам деятельности СМИ, которые в большей степени призваны ставить проблемы и привлекать к ним внимание общества. Диалоговая форма, призывающая читателя к размышлениям над вариантами ответов на поставленные вопро-

сы, в полной мере соответствует потребностям политического демократизма или демократической политики.

Вместе с тем ряд заголовков имеют констатирующий, утвердительный, а зачастую и императивный характер. Например: «*Единая Россия*» в работе над развитием страны», «*В парламенте республики*», «*Все решения должны служить благу республики*», «*Политика должна быть красивой*», «*Выборы закончились. Работа продолжается...*», «*Небултафорная демократия*», «*Партийное правительство: “за” и “против”*», «*Съезд единороссов принял важные политические решения*», «*Партия “Единая Россия” обсудила стратегию развития страны*» и др.

Контент-анализ заголовков свидетельствует о том, что наибольшую смысловую и идейную нагрузку несут те заголовки, в которых прямо упоминается названия партий или имена первых лиц партийного строительства и партийного функционирования. При этом очевидным преимуществом в частоте и интенсивности упоминаний отличается «партия власти», потенциальные возможности которой в РСО-Алании, как и в подавляющем большинстве регионов, поддерживаются административным ресурсом в его наибольшем выражении.

В.Р. Дряхлова, С.А. Тихонина (Нижний Новгород)

К ПРОБЛЕМЕ ФОРМИРОВАНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ МОДЕЛИ ДОВУЗОВСКОЙ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ: ОПЫТ, ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Высокая степень сложности задач социально-экономического и духовного развития муниципальных образований современной России требует высокого уровня профессиональной компетентности кадров муниципальных служащих. В связи с этим подготовка специалистов для государственной и муниципальной службы становится важнейшей частью государственной кадровой политики, направленной на формирование высокопрофессионального корпуса российских управленцев, высоконравственных и социально ответственных, постоянно совершенствующих свои интеллектуальные возможности, владеющих навыками разработки и реализации инновационных стратегий и управленческих проектов.

Существенную роль в формировании нового поколения кадров для муниципальной службы может сыграть реализация программ непрерывного профессионального образования, начиная с довузовской подготовки обучающихся. В настоящее время все больше при-

знается, что подготовка профессионала-управленца должна начинаться с ранних этапов обучения и воспитания. В данном контексте довузовская подготовка как ступень в многоуровневой непрерывной системе подготовки кадров государственного и муниципального управления видится как институт ранней профилизации молодежи, ее социализации на довузовском этапе, а также как технология профессиональной идентификации будущего специалиста – муниципального служащего.

Такой подход может стать основой создания региональной системы отбора, подготовки и воспитания управленческих кадров, существенного улучшения всей кадровой политики и формирования управленцев новой генерации, которые будут способны обеспечить устойчивое развитие муниципальных образований сегодня и в будущем.

Многолетний опыт работы Волго-Вятской академии государственной службы по интеграции образовательного пространства «школа – вуз» стал основой для формирования инновационной модели довузовской подготовки кадров для органов местного самоуправления. При этом целью довузовской управленческой подготовки в академии является не только повышение качества обучения учащихся, но и формирование у студентов более ясного представления о будущей профессии, развитие индивидуальной профессионализации с первых этапов обучения.

Концепция профессионального образования муниципальных служащих в академии основывается на модели развивающего непрерывного образования, включающей в себя несколько этапов. Каждый этап реализует определенный образовательный уровень. Образовательные программы реализуются непрерывно по этапам:

I этап – предпрофильный: 8-9 классы (основное общее образование);

II этап – профильный: 10-11 классы (среднее (полное) общее образование);

III этап – довузовский (среднее профессиональное образование на базе 9 классов и на базе 11 классов);

IV этап – вузовский (бакалавриат, магистратура);

V этап – послевузовский (аспирантура, соискательство, переподготовка, повышение квалификации).

Таким образом, довузовская подготовка – это начало непрерывного процесса становления специалиста как профессионала, а поэтапное обучение в системе многоуровневого непрерывного образования в академии можно рассматривать как определенные этапы его профессионализации.

Предпрофильный и профильный этапы в нашей модели – это начало процесса профессионализации, **этап первичной профессионализации.**

Если выпускник основной школы согласно рекомендациям, своим способностям, желанию и мотивации дальнейшего образования выбирает среднее профессиональное образование (СПО) управленческого профиля, он сдает вступительные испытания и переходит на **допрофессиональный этап:** на факультет среднего профессионального образования академии по выбранной им специальности.

На довузовском этапе обучения реализуются программы среднего профессионального образования на базе основного общего образования и на базе среднего (полного) общего образования. Этот этап довузовского обучения можно определить как **этап профессионализации через учебную деятельность**, который эффективно решает задачи профессионального развития будущих специалистов. Среднее профессиональное образование рассматривается нами как самостоятельный уровень подготовки специалиста для органов местного самоуправления, позволяющий готовить кадровый состав, который необходим экономике, управлению муниципальным образованием и требует соответствующего уровня квалификации и профессионального мастерства. Выпускник факультета СПО должен быть готов к профессиональной деятельности, что становится возможным в результате тесного взаимодействия академии с будущими работодателями (районными администрациями города) по закреплению и овладению системой профессиональных умений и навыков и первоначального опыта во время учебной и производственной практик, являющихся составной частью основной образовательной программы среднего профессионального образования. Руководители практики со стороны районных администраций и академии отрабатывают со студентами приемы и методы самостоятельной работы по приему посетителей, работе с обращениями, письмами, жалобами граждан, а также организацию документооборота по основным типовым видам документов. В процессе такой работы у студентов возникает интерес к своей будущей деятельности, а через интерес возникает и ответственность как будущего представителя власти перед населением.

Выпускник довузовской подготовки академии, получив среднее профессиональное образование, может продолжить обучение в академии по своей специальности для получения высшего профессионального образования по сокращенным программам. В этом случае СПО выступает в качестве важного звена в процессе подготовки кадров по сопряженным учебным планам, что позволяет сокращать

общие сроки прохождения образовательной траектории. Согласно результатам социологических исследований, вполне обоснованно можно сказать, что такой выбор выпускников факультета СПО академии будет не случайным, а осознанным и мотивированным. Как показывают результаты проведенного нами исследования¹ система довузовской подготовки, прежде всего, позволяет решать задачу профессиональной мотивации получения высшего образования и выбора управленческого вуза. Так, среди абитуриентов академии, не обучавшихся на подготовительных курсах (ПК), только 55 % высказали значимую профессиональную мотивацию выбора управленческого вуза; среди слушателей ПК – 77 %, а среди студентов СПО – 85 %. При этом из 161 выпускника СПО 2007–2008 гг. 97 человек поступили в академию на очную и заочную формы обучения, 61 человек трудоустроился и лишь 3 человека продолжили обучения в другом вузе.

После получения определенного уровня профессионального образования, в нашем случае среднего профессионального, наступает стадия **«профессиональной адаптации»**. Ведущей деятельностью становится *профессиональная*. Профессиональная активность личности на этой стадии резко возрастает. Она направлена на социально-профессиональную адаптацию – освоение системы взаимоотношений в коллективе, новой социальной роли, приобретение профессионального опыта и самостоятельное выполнение профессионального труда. При положительной реализации молодым специалистом со средним профессиональным образованием своих профессиональных способностей, профессионального и жизненного опыта возможен должностной рост с условием получения высшего профессионального образования. Сфера практической профессионализации помогает выпускнику СПО лучше осознать необходимость профессионального развития через получение высшего профессионального управленческого образования, а также через систему послевузовского образования.

Ранняя управленческая подготовка государственных и муниципальных служащих, формирование у них базового уровня управ-

¹ Материалы социологических исследований: «Оценка школьниками качества обучения в лицейских классах Волго-Вятской академии государственной службы» (1999–2000 гг., опрошено 275 чел.), «Мотивация получения высшего образования и выбора с этой целью Волго-Вятской академии государственной службы среди абитуриентов» (2007г., опрошено 257 чел.), «Мотивация получения высшего образования и выбора с этой целью Волго-Вятской академии государственной службы среди первокурсников» (2007 г. опрошено 273 чел.), «Мотивация получения высшего образования и выбора с этой целью Волго-Вятской академии государственной службы среди слушателей подготовительных курсов» (2007 г., опрошено 126 чел.), «Мотивация получения высшего образования и выбора с этой целью Волго-Вятской академии государственной службы среди студентов факультета среднего профессионального образования» (2008 г., опрошено 161 чел.).

ленческой культуры позволят осуществлять профессиональную подготовку специалистов – управленцев, которые будут способны обеспечить устойчивое развитие российского общества сегодня и в будущем.

А.В. Ерегин (Нижний Новгород)

ПРОБЛЕМА РЕГУЛИРОВАНИЯ РЫНКА ЖИЛЬЯ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

Рыночные принципы в экономике получили широкое распространение в мире. Рынок представляет собой механизм саморегулирования, основанный на взаимодействии спроса и предложения в конкурентной среде. В экономической науке утвердилось идея о том, что минимизация вмешательства государства в процесс функционирования экономической системы обеспечивает наибольшую эффективность всей экономики. Однако в то же время, рыночный механизм максимально раскрывает свои достоинства только в абсолютно конкурентной среде. Именно взаимодействие рыночного механизма и механизма государственного регулирования обеспечивает эффективность экономики смешанного типа, характерной сейчас для большинства развитых стран.

Необходимость «нерыночного» регулирования жилищной сферы в России со стороны государственных и муниципальных органов управления обусловлена еще и остротой «жилищного вопроса». Так, например, с 2003 г. в Нижнем Новгороде прослеживалась тенденция роста объема вводимого в эксплуатацию жилья, которая сохранилась и в 2008 г., несмотря на кризисные явления в мировой экономике, однако уже в 2009 г. этот показатель снизился на 18 % по отношению к предыдущему году (таблица)¹. Кроме того, средняя обеспеченность жилой площадью населения в регионе составляет 22,7 кв.м. на человека, что в 2 раза ниже, чем в среднем в Европе. Также, наблюдается постоянная тенденция увеличения разрыва между средними доходами населения и ценами на жилье.

Таблица

Объем вводимого в эксплуатацию жилья, кв.м.

	2006	2007	2008	2009
Н.Новгород	443 322	614 181	617 963	501 561

Государственные и муниципальные регулирующие органы являются участником рынка жилья, однако в то же время, являясь

¹ <http://www.admgor.nnov.ru/> – официальный сайт администрации г. Нижнего Новгорода

подсистемой управления, они занимают особое место в этой структуре. В условиях несовершенного рынка именно регулирование рынка жилья со стороны государственных и муниципальных органов позволяет повысить эффективность решения ряда социальных и экономических задач (обеспечение жильем граждан, которые по объективным причинам не могут самостоятельно приобрести жилье; расселение жителей ветхого и аварийного фонда и пр.). В настоящее время ввиду спада в мировой экономике и экономике РФ появились серьезные проблемы в отрасли жилищного строительства (нехватка кредитных ресурсов, снижение спроса на жилье), что выявило необходимость поддержки отрасли в кризисный период со стороны органов власти и управления. Поэтому в 2009 г. администрация Нижнего Новгорода заявила о готовности, наряду с реализацией текущих жилищных программ города, предоставлять благонадежным застройщикам муниципальные гарантии.

Отмечая важность оперативной экономической поддержки рынка жилья и отрасли жилищного строительства (дополнительный выкуп новых квартир у застройщиков, поддержка ипотечного кредитования через Агентство ипотечного жилищного кредитования и пр.), нельзя забывать о необходимости системных преобразований в органах регулирования рынка жилья всех уровней (федерального, регионального, муниципального). В настоящее время, при всем разнообразии органов, отвечающих за различные аспекты регулирования, четкая координация их деятельности (как на одном уровне, так и межуровневая) отсутствует, в результате этого снижается общая эффективность их деятельности по регулированию жилищного рынка. В структуре администрации Нижнего Новгорода регулированием рынка жилья в различных аспектах занимаются 5 различных структур: департамент строительства и инвестиций, департамент жилья и инженерной инфраструктуры, комитет по управлению городским имуществом и земельными ресурсами, управление по учету и распределению жилья, департамент архитектуры и градостроительства. Эффективная межуровневая координация и вообще почти отсутствует.

Общепринятой методики оценки эффективности работы государственных и муниципальных органов управления не существует. Однако если принять за основной результат деятельности органов власти и управления, осуществляющих регулирование рынка жилья, изменение уровня доступности жилья для широких слоев населения, и соотнести его с расходами на содержание чиновничьего аппарата данных структур, можно сделать достаточно обоснованный вывод о снижении эффективности работы регулирующих органов.

Вышеизложенное также означает и необходимость более тщательного отбора управленческих кадров в органы власти и управления, ужесточения требований к их квалификации и профессионализму, и оптимизация их расстановки. Качество и профессионализм управленческих кадров является определяющим моментом в поиске выхода из сложной ситуации. По информации управления кадров и государственной службы аппарата Губернатора и Правительства Нижегородской области по состоянию на 2007 г. 94 % государственных гражданских служащих в Нижегородской области имеют высшее профессиональное образование, однако многие из них работают не по базовой специальности¹. И это, безусловно, является серьезной проблемой, требующей скорейшего решения, что подтверждается появлением системы дополнительного профессионального образования государственных и муниципальных служащих, включающей повышение квалификации, краткосрочные семинары, профессиональная переподготовка, магистратура.

В.Е. Зарайченко (Ростов-на-Дону)

ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ПОЛИТИКА В КОНТЕКСТЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

Не является новостью мысль о том, что муниципальная реформа – это не только структурные изменения в органах местной власти и не только оптимизация механизма их функционирования. Не менее важна духовная составляющая того социума, в интересах которого принимаются управленческие решения. Речь идет о том, как будут приняты людьми законы, решения органов муниципальной власти, имея в виду ряд факторов, в том числе этнический состав населения муниципального образования. Ведь не секрет, что нередко отдельные решения органов муниципальной власти наталкиваются на глухое сопротивление части населения территории, ибо они не вписываются в рамки существующих издавна национальных традиций, обычаев, менталитета тех или иных этнических групп.

Сегодня, когда вопросы формирования культуры межэтнических отношений приобретают все большую актуальность, особенно на Юге России, этнокультурный фактор имеет крайне важную значимость. Примечательно, что данные проблемы наконец-то находят отражение в ряде законодательных документов. Это относится в первую очередь к федеральному закону от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

¹ www.government.nnov.ru – официальный сайт Правительства Нижегородской области.

В последние годы в текст данного закона внесен целый ряд значимых поправок, существенно усиливающих роль органов местного самоуправления в гармонизации межнациональных отношений на территории данного муниципального образования.

В частности, в ст. 14 появился п. 7.1, относящийся к вопросам местного поселения «участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявления терроризма и экстремизма в границах поселения». Ст. 14.1 предоставляет органам местного самоуправления поселения право на «создание условий для осуществления деятельности, связанной с реализацией прав местных национально-культурных автономий на территории поселения» (п. 6), а также на «оказание содействия национально-культурному развитию народов Российской Федерации и реализации мероприятий в сфере межнациональных отношений на территории поселения» (п. 7). Такие же пункты внесены в статьи 15 и 16, посвященные правам и обязанностям органов местного самоуправления муниципального района и городского округа¹.

Данные поправки существенно усиливают этнокультурные аспекты муниципальной службы, которые прежде растворялись в таких пунктах названных статей закона, как «организация библиотечного обслуживания населения,.. создание условий для обеспечения услугами по организации досуга и услугами организаций культуры,.. создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества,.. осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью»² и др.

Подобные изменения внесены и в ряд других законов, например в федеральный закон от 06.10.1999 № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (в редакции от 22.07.2008). К полномочиям органов государственной власти субъекта РФ отнесено решение вопросов «поддержки региональных и местных национально-культурных автономий, поддержки изучения в образовательных учреждениях национальных языков и иных предметов этнокультурной направленности» (Ст. 26.3 п. 20)³.

Такое внимание высших законодательных органов побуждает к осуществлению практических шагов по реализации этих важнейших положений закона, тем более что ситуация в сфере межнацио-

¹ http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/57_4.html

² Там же.

³ <http://www.consultant.ru/online/base/?req=doc;base=LAW;n=50695;page=editions>

нальных отношений в стране, а особенно на Юге России далека от приемлемой.

Объектом муниципального управления является полиэтничный социум, и эта многоцветная компонента представляет собой едва ли не самый трудный и сложный фактор. Необходимо обратить внимание на то, как учитываются при осуществлении управленческой деятельности, и прежде всего при стратегическом и текущем планировании социально-экономического развития территории, при организации местного сообщества на реализацию планов, при оценке результатов выполнения планов, вопросы этнокультурного самочувствия населения муниципального образования.

Однако реализация данного аспекта управленческой работы требует прежде всего глубокого анализа и обобщения разнообразных социокультурных обстоятельства, в которых осуществляется муниципальное управления. Среди них – этническая составляющая социума на подведомственной территории (например, количество граждан различных национальностей, распределение их по половозрастным, образовательным, профессиональным параметрам, концентрация национальных групп в местах их компактного проживания и др.); определение уровня интеграции различных этнических групп в социокультурное пространство данной административной единицы (характер трудоустройства, менталитет и уровень общественно-политической активности, особенности связи с исторической родиной, специфика поведения в быту и др.); исторический анализ содержания и характера межнациональных взаимоотношений на данной территории; наличие положительного опыта и «слабых» мест, имевших место в прошлом и т.п.¹.

Анализ социокультурной обстановки по указанным параметрам создает предпосылки для выбора верной стратегии и избрания оптимальной тактики учитывания этнокультурного фактора в муниципальном управлении, а также дает основание для определения цели указанной стороны управленческой деятельности. Исходя из этого цель муниципального управления в этнокультурном аспекте может быть представлена как повышение качества жизни населения данного муниципального образования, достигнутое на основе такого уровня менеджмента, при котором принимаемые управленческие решения находятся в гармоническом сочетании с этнокультурной составляющей проживающих на данной территории народов и вызывают их готовность выполнять данные решения, а значит, повышают доверие населения к власти.

¹ Более подробно об этом смотрите наш материал в книге: Социальное управление: вопросы теории и методологии. Ростов н/Д: СКАГС, 2009. С. 164-166

Из данной цели вытекают основные задачи реализации этнокультурного фактора в муниципальном управлении:

1. Оценить реальное состояние межнациональных отношений в данном социуме и значение этнокультурной составляющей в параметрах этой оценки.

2. Выявить причины, условия, мотивы, определяющие положительный или негативный характер указанной оценки, а также факторы, способные оказать влияние на нее.

3. Провести анализ проекта подготовленного управленческого решения с точки зрения прогнозирования реакции на него со стороны различных этнокультурных объектов управления.

4. Осуществить коррекцию планируемых процессуальных действий в сфере муниципального управления с точки зрения их соответствия этнокультурным представлениям полиэтнического социума.

5. Провести мониторинг результативности осуществленной коррекции и возможности использования полученных данных для оптимизации муниципального управления в дальнейшем.

Успешное применение этнокультурного фактора в процессе муниципального управления базируется на следовании определенным принципам этой деятельности. Помимо известных общепhilosophических принципов такой деятельности, назовем специфические, обеспечивающие реализацию этнокультурного фактора в муниципальном управлении:

– принцип гуманистической направленности управления, нацеленной на соблюдение интересов, прав и свобод каждого индивидуума в составе полиэтнического социума;

– принцип паритетности этнических групп в данном социуме независимо от их численного состава и иных характеристик;

– принцип равноценности национальных культур, проявляющихся в традициях, обычаях, обрядах, менталитете, эстетических предпочтениях, нравственных приоритетах каждого этноса;

– принцип сочетания уважения к одним и терпимости к другим сложившимся у данного этноса традициям, обычаям, обрядам, образу жизни, характеру межличностных отношений;

– принцип опоры на глубокий и всесторонний анализ межэтнических отношений в контексте сложившихся в данном социуме межличностных связей и взаимозависимостей;

– принцип согласованности действий различных субъектов муниципального управления в осуществлении этнокультурных интересов, прав и свобод граждан;

– принцип непримиримости ко всем проявлениям шовинизма, национализма, расизма и экстремизма.

Следование перечисленным принципам будет способствовать оптимизации муниципального управления, позволит повысить в нем роль и значение этнокультурного фактора. Напротив, недоучет этого фактора, игнорирование национально-культурных традиций, обычаев, национального менталитета ведет к ошибкам при принятии управленческих решений, а может привести и к резкому обострению межнациональных отношений.

В основе культуры межнациональных отношений должны находиться такие этико-культурологические компоненты, как межкультурный диалог, добрососедство, братство, взаимоуважение. Впервые в последние годы такое наполнение содержания национальной политики России было обозначено в Послании Президента РФ Федеральному Собранию РФ в ноябре 2008 г.

Исходя из обозначенных выше цели, задач, принципов реализации этнокультурного фактора в региональном и муниципальном управлении представим основные направления работы органов муниципальной власти в данном вопросе. Подчеркнем, что нижеизложенные положения раскрываются на основе конкретного опыта, накопленного в различных территориях Южного и Северо-Кавказского федеральных округов.

Обозначим ряд тенденций, проявляющихся в последние годы в отношении этнокультурного фактора в системе муниципального управления. Ограниченность объема данного текста позволяет лишь перечислить их. Содержание каждого пункта подробно раскрыто в наших работах на данную тему¹. Обозначим эти пункты:

1. Создание в структуре органов власти и управления подразделений или отдельных специалистов, занимающихся проблемами межнациональных отношений и этнокультурного развития.

2. Мониторинг межэтнических процессов, научная оценка проблемы и методов ее решения.

3. Установление долгосрочных политических, экономических и культурных связей между муниципальными образованиями

4. Осуществление продуманной кадровой политики, учитывающей национальный состав населения территории.

5. Меры экономической поддержки этнокультурных групп населения.

6. Сотрудничество с национально-культурными общественными организациями.

7. Уважительное отношение к этно-конфессиональным традициям и обычаям.

¹ См., например, главу 10 в кн.: Социальное управление: вопросы теории и методологии. Ростов н/Д: Изд-во СКАГС, 2009. С. 165–214.

8. Создание условий для сохранения художественных ценностей национальных культур.

9. Поддержка и развитие позитивных семейно-бытовых национальных традиций.

10. Информационное обеспечение деятельности по формированию культуры межнационального общения

11. Работа с временными мигрантами инонационального состава по их социокультурной адаптации и социальной интеграции

12. Воспитание культуры межэтнических отношений в детской и молодежной среде.

Таким образом, перечисленные направления деятельности органов муниципального управления позволяют создавать социокультурные предпосылки для формирования у различных слоев населения, отличающихся этнокультурным многообразием, отношений взаимоуважения, взаимного интереса и стремления к мирному диалогу культур, а не межэтнической конфронтации. Учет этого фактора является залогом социально-политической стабильности, динамичного развития морально-психологической атмосферы, а значит, и важнейшим средством обеспечения эффективности реформ в сфере муниципального управления.

С.С. Змияк (Ростов-на-Дону)

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ ПРИОРИТЕТНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ПО СНИЖЕНИЮ НАПРЯЖЕННОСТИ НА РЫНКЕ ТРУДА

Ситуация на российском рынке труда продолжает складываться в сложных условиях, что отражается на основных показателях деятельности органов государственной службы занятости (табл. 1).

Помимо этого, на предприятиях и в организациях получили распространение режимы неполной занятости (отпуска по инициативе администрации, простой, работа в режиме неполного рабочего времени). Ввиду явно выраженной тенденции к адаптивному повышению гибкости отечественного рынка труда к меняющейся экономической конъюнктуре, Правительство Российской Федерации среди основных приоритетных направлений антикризисных действий особо выделяет снижение напряженности на рынке труда¹.

¹ Основные направления антикризисных действий Правительства Российской Федерации на 2010 год. <http://www.economy.gov.ru/minec/activity/sections/strategicPlanning/crisis/>

При этом на региональном уровне в течение последних двух лет формируются ведомственные целевые программы по содействию занятости населения, направленные на полноценное предоставление государственных услуг в сфере занятости населения на местном уровне.

Таблица 1

Основные показатели деятельности органов службы занятости по Российской Федерации за период 2008-2009 гг.¹

№ п/п	Показатели	Январь-декабрь		2009 г. в % к 2008 г.
		2009 г.	2008 г.	
1	Численность граждан, обратившихся за содействием в поиске подходящей работы, тыс. чел.	8477	6018	140,9
2	Численность граждан, признанных безработными, тыс. чел.	4562	2753	165,7
3	Численность безработных граждан, состоящих на учете в органах службы занятости на конец отчетного периода тыс. чел.	2148	1522	141,1
4	Потребность в работниках, заявленная в органы службы занятости на конец отчетного периода, тыс. чел.	725	896	80,9
5	Уровень регистрируемой безработицы на конец отчетного периода, %	2,8	2,0	-
6	Напряженность на рынке труда (численность незанятых граждан, зарегистрированных в органах службы занятости в расчете на одну заявленную вакансию)	3,2	1,9	-
Справочно (по данным Росстата) за декабрь 2009 г.:				
7	Общая численность безработных граждан (МОТ), млн чел.	6,1	4,5	135,6
8	Уровень общей безработицы, %	8,1	5,6	-

Здесь следует особо подчеркнуть, что структура основного исполнителя государственной политики занятости – органов государственной службы занятости населения, в настоящее время состоит из управленческого звена – Федеральной службы по труду и занятости, а также региональных управлений, и исполнительного звена – центров занятости населения на местах.

В этой связи определяющее значение при реализации государственной политики занятости принадлежит местным органам служб

¹ <http://www.trudvsem.ru/Statistics/>

бы занятости, которые непосредственно предоставляют услуги населению по содействию в трудоустройстве. Именно способность местных отделений службы занятости удовлетворять самые разнообразные потребности населения в сфере занятости свидетельствует об эффективности всей организационной работы с экономически активным населением.

Целесообразно выделить тот факт, что в соответствии с действующим законодательством проблемами занятости населения на местном уровне занимаются специализированные службы, которые не являются подразделениями органов местного самоуправления. Согласно статье 17 федерального закона от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», к полномочиям органов местного самоуправления отнесено принятие и организация выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования. Таким образом, функциями органов местного самоуправления для достижения более полной и эффективной занятости населения муниципального образования являются:

- разработка на основе государственной программы и основных положений государственной и региональной политики занятости, муниципальной политики занятости населения, с учетом условий развития муниципального образования и положения на местном рынке труда;
- правовое обеспечение реализации программы занятости населения муниципального уровня;
- разработка и обеспечение действий системы экономических механизмов реализации муниципальной политики занятости и регулирования муниципального рынка труда;
- координация и контроль за деятельностью в этой области управляющих структур муниципалитета, предприятий, местной службы занятости, общественных и иных организаций¹.

Далее нам бы хотелось остановить внимание на кратком анализе тех инструментов, которые в качестве государственных услуг в первоочередном порядке предоставляются основным клиентам центров занятости населения – безработным гражданам.

Прежде всего необходимо особо выделить программу создания временных рабочих мест для организации социально значимых общественных работ. Выгодность для предприятий, на которых имеется возможность организации таких рабочих мест, заключается в следующем:

¹ Иванова В., Безденежных Т. Управление занятостью населения на местном уровне. М.: Финансы и статистика, 2002.

1. Комплектование низкооплачиваемых и по этой причине длительно не занимаемых вакансий.

2. Дополнительная финансовая заинтересованность участников общественных работ – наряду с заработной платой они имеют возможность получать поддержку доходов и пособие по безработице из средств федерального бюджета (если данный вид работ не является подходящим в соответствии с имеющейся у безработного квалификацией).

3. Возможность закрепления на рабочем месте на постоянной основе по окончании периода общественных работ. Участие в данных работах может рассматриваться в данном случае как испытательный срок.

4. Осуществление компенсации из средств федерального бюджета транспортной доставки участников общественных работ до места проведения работ.

Среди проблем, возникающих у службы занятости при взаимодействии с работодателями, следует отметить по-прежнему низкую привлекательность работ, подпадающих под статус общественных. В то же время большинство работодателей хотели бы на своем предприятии организовать общественные работы, однако, только за счет федеральных средств, без выплаты заработной платы, что является нарушением трудовых прав граждан.

В последнее время создание подобных рабочих мест особенно актуально для предприятий, на которых работники находятся в режиме неполной рабочей недели, что позволяет поддерживать уровень оплаты труда и, в конечном итоге, отказаться от высвобождения персонала.

Также актуальным в настоящее время является реализация программ по организации опережающего профессионального обучения работников, находящихся под риском увольнения. Система профессионального обучения безработных граждан имеет свою специфику, что обусловлено следующими факторами:

1. Конъюнктурой рынка труда и необходимостью гибкого реагирования на его изменения.

2. Мотивацией клиентов службы занятости к обучению, росту профессионализма, стремлению к поиску работы (доходного занятия).

3. Требованиями работодателей к уровню квалификации кадров, их профессиональной компетентности, личным качествам.

4. Различным качественным составом обучаемых по возрасту, полу, уровню общего и профессионального образования.

5. Сравнительной краткосрочностью и интенсивностью обучения, его практической направленностью.

В связи с этим динамика рыночных отношений обуславливает создание условий для более эффективного функционирования системы профессионального обучения безработных и незанятых граждан как одного из направлений содействия их трудоустройству.

Участие в данной программе также помогает предприятиям в нынешних условиях сохранить имеющихся работников, уменьшая собственные издержки на повышение их профессиональной квалификации.

Еще одним направлением активной политики занятости, реализуемым на местном уровне, стало развитие малого предпринимательства и самозанятости безработных граждан. Это направление политики на рынке труда призвано решать важнейшую социальную задачу для России – формирование нового трудового мировоззрения, нового типа трудовой социализации.

По экспертным оценкам, только 3-5 % людей имеют склонности и способности к открытию и ведению своего дела¹. Исходя из этого, функцией службы занятости является отбор из числа обратившихся в нее тех, кто может создать свою фирму. Другой важнейшей задачей службы занятости является обучение желающих заниматься самостоятельной трудовой деятельностью с целью приобретения ими основных деловых навыков (основы ценообразования, бухгалтерского учета, планирования и т.д.). Задача службы занятости – разъяснить предпринимателю, что означает самостоятельная занятость (например, значительное сокращение социальных благ, увеличение продолжительности рабочего времени, высокая степень риска, вероятность разорения, несовершенство российского законодательства и т.д.).

В этой связи необходимо отметить, что уже несколько лет назад по заказу Роструда были разработаны учебные программы «Основы малого предпринимательства» и «Основы предпринимательской деятельности», которые предусматривают применение новейших методик обучения, в том числе дистанционных, которые рекомендованы для подготовки предпринимателей из числа безработных граждан. Важнейшее значение для развития и улучшения инфраструктуры поддержки малого бизнеса играют созданные во многих регионах России бизнес-инкубаторы.

В последние годы существенно повысилась материальная мотивация для безработных граждан, желающих воспользоваться данной программой. В соответствии с разрабатываемыми бизнес-планами, прошедшими независимую экспертизу (с привлечением специалистов экономических отделов муниципалитетов), новые предприни-

¹ Экономика труда / Под ред. П. Шлендера, Ю. Кокина. М.: Юрист, 2008.

матели получают одновременно 12-кратное максимальное пособие по безработице (58,8 тыс. руб.). С 2010 г. в дополнение к вышеназванной сумме за каждого принятого на работу зарегистрированного безработного гражданина эти работодатели получают еще по 58800 руб.

Контроль за эффективностью и результативностью использования субсидий, предоставленных на открытие собственного дела осуществляется на всех этапах *организации* безработными гражданами собственного дела. В зависимости от периода проведения он классифицируется следующим образом:

– предварительный контроль – проводится на этапе составления бизнес-плана, его рассмотрения и утверждения комиссией. Специфика предварительного контроля заключается в том, что он носит предупреждающий характер и нацелен на корректировку бизнес-плана до момента его принятия;

– текущий (оперативный) контроль – осуществляется в процессе *исполнения организации* предпринимательства и направлен на соблюдение условий получения субсидий путем проведения встреч с бывшим безработным, с целью проверки хода организации собственного дела. Его основой является анализ проделанной работы;

– последующий контроль – проверка исполнения договорных условий предоставления субсидий, которая проводится по окончании оговоренного организационного периода. Проверке подлежит исполнение всех условий организации собственного дела, оговоренных бизнес-планом. Анализируются эффективность и целесообразность произведенных расходов, полнота представленных финансовых документов, подтверждающих произведенные расходы. Для осуществления контроля используются проверки, которые могут проводиться как в центре занятости – документальные проверки, так и встречные проверки, связанные с посещением предпринимателя¹.

Основные показатели деятельности органов службы занятости по вышеназванным направлениям в целом по Российской Федерации за период 2008-2009 гг. представлены в табл. 2.

И, наконец, нельзя не сказать о программе профессиональной ориентации, прежде всего, молодежи. Рынок труда сегодня проводит жесткий отбор, корректируя формально свободный выбор под влиянием конкуренции и экономической востребованности. В связи

¹ Отчет об осуществлении переданных полномочий Российской Федерации в области содействия занятости населения управлением государственной службы занятости населения Ростовской области за 2009 год. Ростов н/Д, 2010.

с этим приходится признать, что выпускники школ и вузов сегодня становятся одной из социально незащищенных групп¹.

Столкновение с трудовой реальностью приводит к переориентации либо деградации трудовых ценностей молодых людей. Существуют точки зрения о том, что безработицу следует рассматривать как своеобразный вариант социализации молодежи, но многочисленные практические примеры подтверждают, что безработица негативно влияет на социально-психологическое развитие молодежи и часто приводит к исчезновению взгляда на труд как средство личной самореализации. В результате сам процесс нормальной социализации оказывается нарушенным.

Таблица 2

Основные показатели деятельности органов службы занятости Российской Федерации по реализации мероприятий активной политики занятости за период 2008-2009 гг.²

№ п/п	Показатели	Январь-декабрь		2009 г. в % к 2008 г.
		2009 г.	2008 г.	
1	Численность граждан, нашедших работу при содействии органов службы занятости, тыс. чел.	4724	3843	122,9
2	Численность граждан, проходивших обучение по направлению органов службы занятости, тыс. чел.	404	264	153,0
3	Численность безработных граждан, принимавших участие в оплачиваемых общественных работах, тыс. чел.	1767	806	219,2

Для понимания сложности проблемы развития системы молодежной профориентации необходимо обозначить современные условия для профессионального самоопределения студентов в учебных заведениях:

1. Образовательные учреждения обычно имеют индивидуальные системы профориентационных мероприятий, не отвечающие запросам современного рынка труда. Они действуют автономно как в плане профессионального информирования молодежи, так и в плане согласования профилей обучения.

2. Предприятия и организации в подавляющем большинстве не занимаются стратегической политикой подготовки персонала;

3. Центры занятости населения занимаются профориентацией учащихся различных учебных заведений не по единой технологии, а

¹ Бабушкина Т., Гарсия-Исер М. Молодежь на рынке труда и образовательных услуг // Человек и труд. 2008. № 6.

² <http://www.trudvsem.ru/Statistics/>

исходя из собственных возможностей и недостаточных ресурсов, испытывая при этом сложности в кадровом обеспечении.

В связи с этим необходима разработка единой системы профориентационных мероприятий «Молодежь на рынке труда». Основой планирования и разработки новых форм профориентационной работы должны служить, с одной стороны, данные о перспективных потребностях рынка труда, а с другой – социологические исследования профессиональных намерений и предпочтений выпускников. Данный мониторинг может стать как эффективным инструментом изучения рынка труда, так и действенным методом разработки перспективных и своевременных профинформационных мероприятий службы занятости населения совместно с органами управления образованием всех уровней и образовательными учреждениями¹.

В завершение следует отметить, что большинство из вышеперечисленных направлений активной политики занятости, реализуемых на местном уровне, потребовали значительного увеличения финансирования в основном из средств федерального бюджета. Сюда же следует прибавить значительное увеличение затрат на выплату пособий по безработице в связи со значительным расширением круга лиц, имеющих право на получение данного пособия в максимальном размере. Все это говорит, в первую очередь, о низкой социальной ответственности бизнеса, представители которого зачастую стремятся переложить все обязательства по материальной поддержке своих работников на государство. Поэтому решение задачи по постепенному ослаблению нагрузки на бюджетную систему в данной сфере видится, на наш взгляд, в скорейшем налаживании конструктивного диалога власти и бизнеса на всех уровнях, в том числе на местном, с целью выработки взаимовыгодной стратегии по снижению напряженности на российском рынке труда.

Применительно к рассмотренным в настоящей статье направлениям политики занятости, речь может идти, в частности:

– об обязательной выплате заработной платы участникам общественных работ со стороны работодателей (в настоящее время проведение данных работ финансируется нередко лишь из средств федерального бюджета);

– о софинансировании предприятиями профессионального переобучения безработных граждан, что позволит будущим работодателям принимать участие в процессе получения ими практических знаний и умений;

¹ Киреенко А. Результаты социологического исследования профнамерений учащихся и выпускников школ Московской области // Спрос и предложение на рынке труда и рынке образовательных услуг в регионах России: Сб. ст. Петрозаводск, 2008. Кн. 2.

– о невзимании налога с субсидий на открытие собственного дела безработными гражданами (для этого требуется внесение ряда поправок в действующий Налоговый кодекс).

А.А. Иванова, В.Д. Лысенко (Ростов-на-Дону)

ДОВЕРИЕ НАСЕЛЕНИЯ К МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ КАК ИНДИКАТОР РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

В настоящее время процесс реформирования системы местного самоуправления охватил практически все регионы Российской Федерации. Однако результаты реализации муниципальной реформы весьма противоречивы. С одной стороны, несовершенство законодательства, необеспеченность полномочий местного самоуправления необходимой финансовой базой, недостаток подготовленных кадров, нерешенность целого ряда других проблем серьезно снизили эффект от проводимой реформы. С другой стороны, в ее рамках была проведена модернизация органов местного самоуправления: благодаря изменению административного деления в большинстве регионов структуры местного самоуправления удалось «приблизить» к населению, четко определить права и полномочия муниципальных органов власти.

Практика показывает, что результативность муниципальной реформы в решающей степени зависит от отношения к ней со стороны населения. Являясь по сути одним из индикаторов результативности муниципальной реформы, доверие населения к местному самоуправлению представляет собой, прежде всего, характер отношения населения к местной власти как реакция на качество ее работы. Процесс формирования доверия предполагает наделение органов власти ценностно-значимыми качествами, появление и укрепление уверенности в способности местного самоуправления удовлетворять социальные потребности и интересы различных категорий граждан, соблюдать права и гарантии социальной защиты населения в целом. Механизм возникновения, формирования и повышения доверия к местной власти у населения представляет собой сложную систему их взаимодействия в решении наиболее актуальных и острых социальных проблем. Основными элементами этого механизма выступают политический, экономический, собственно социальный, правовой и психологический механизмы деятельности.

Формирование доверия населения может происходить по нескольким основным направлениям: обеспечение открытости местного самоуправления для понимания населением сущности, целей и задач преобразований в муниципальной сфере, эффективное решение актуальных жизненных проблем и организация деятельности местного самоуправления с позиции представления большинства интересов граждан. Как следствие – возможность активного вовле-

чения граждан в местное самоуправление. В такой ситуации, когда еще предстоит большая работа по вовлечению населения в местное самоуправление, особенно важным является рассмотрение доверия населения к местному самоуправлению.

По данным социологического опроса, проведенного в февралемарте 2010 г. в муниципальных образованиях Ростовской области, приходится констатировать, что в настоящее время население недостаточно готово к правильному восприятию идеи местного самоуправления, хотя его введение является вопросом законодательно решенным. Ответы на вопрос «На Ваш взгляд, что понимается под местным самоуправлением?» проясняют смысл, который жители области вкладывают в данное понятие. Оказалось, что далеко не все жители Ростовской области правильно понимает суть организации власти на местах: только каждый пятый понимает местное самоуправление как форму самоорганизации граждан. Для значительной части населения (около половины от общего числа опрошенных респондентов) «местное самоуправление» – официальная государственная власть на низовом уровне. Грань между государственным и негосударственным управлением в данном случае не осознается. Более адекватное понимание «местного самоуправления» свойственно примерно 1/5 части жителей области, которые при характеристике местного самоуправления определяют его как форму самоорганизации граждан, подчеркивая «самоуправленческий» характер власти, участие самих жителей в осуществлении управленческих и контролирующих функций.

Можно предположить, что непонимание сущности и возможностей местного самоуправления «сковывает» инициативу и активность населения, необходимые для развития самоуправленческих структур. Только 40 % жителей области позиционируют себя как полноправные участники местного самоуправления, тогда как подавляющее большинство либо однозначно отрицает свое участие в местном самоуправлении, либо выражает сомнения на этот счет.

Вместе с тем, нельзя связывать уровень доверия граждан к местному самоуправлению исключительно с вопросом его правильного понимания, поскольку наиболее «подкованная» в этом смысле молодежная возрастная группа (около трети правильно понимают суть местного самоуправления) оказывается в меньшей степени заинтересована, оптимистична, активна в отношении местного самоуправления. Вероятно, отчасти это объясняется общим невысоким уровнем политической культуры, грамотности и осведомленности в вопросах местного самоуправления не только молодежи, но и всего населения в целом. Понимание респондентами функций и задач местного самоуправления отмечается, как правило, в самом общем плане. Безусловно, не-

достаточная просветительская и информационно-разъяснительная работа с гражданами влияет на отношение населения к местной власти, но первостепенное значение в процессе формирования доверия имеет все-таки практическое решение вопросов местного значения: население внимательно следит за реализацией тех направлений деятельности местного самоуправления в своих муниципальных образованиях, результаты которых являются для населения значимыми (организация благоустройства, освещения улиц, сбор и вывоз бытовых отходов и мусора, организация электро-, тепло-, газо- и водоснабжения, снабжение населения топливом, организация транспортного обслуживания, создание условий для обеспечения населения услугами организаций культуры, общественного питания, торговли и бытового обслуживания, услугами связи и др.). Таким образом, общественно-главной функцией органов местного самоуправления является обеспечение основ жизнедеятельности в муниципальных образованиях.

Если представители старших возрастных групп (31-50 и старше 50 лет) в 64 % случаев одобряют и поддерживают действия местной власти, то в молодежной среде таких на 25 % меньше, каждый десятый житель области в возрасте до 30 лет вообще относится к действиям местной власти с безразличием, процент обращений представителей молодежи в органы местного самоуправления для решения какой-либо проблемы на 10 % ниже, чем у представителей средней возрастной группы (31-50 лет) и на 18 % ниже, чем у пожилых людей. Возможно, отчасти это проявления «юношеского максимализма», однако этот факт можно расценивать и как показатель недостатка внимания со стороны местных властей к проблемам молодежи. Таким образом, если речь идет о повышении уровня доверия населения к местной власти, необходима четкая ориентированность местного самоуправления на отдельные группы общественных интересов.

Как следствие – 20 % представителей молодого поколения заявили о своем недоверии (в большей или меньшей степени) местной власти, что практически в два раза больше, чем, скажем, число «недоверяющих» в средней возрастной группе (31-50 лет).

Приходится констатировать, что число молодых респондентов, заинтересованных в муниципальной реформе, участвующих в деятельности местного самоуправления практически на 10 % меньше, чем представителей среднего (31-50) и старшего возраста (старше 50). А на вопрос о возможностях реализации федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. ответы респондентов распределились таким образом, что практически каждый четвертый житель области в возрасте до 30 лет сослался на незнание закона:

	До 30 лет	31-50 лет	Старше 50 лет
1. Думаю, в основном он будет реализован	18,44	23,27	27,85
2. Его реализация затруднена из-за низкой исполнительской дисциплины в органах управления	6,38	4,95	10,76
3. По-моему, закон не обеспечивает должной финансовой основы функционирования местного самоуправления, что будет препятствовать его полноценной реализации	20,57	29,70	30,38
4. Закона многие не знают, что мешает его практической реализации	26,95	17,57	12,66
5. В основном он не будет исполнен	2,13	2,97	2,53
6. Затрудняюсь ответить	24,11	21,04	15,19
7. Другое	1,42	0,50	0,63

На наш взгляд, подтверждается тезис о необходимости учета интересов различных групп населения, как необходимое условие формирования доверия к власти, его невыполнение неминуемо ведет к снижению уровня доверия.

Участие жителей области в различных формах организации территориального общественного самоуправления, простота и порядок их формирования, тесная связь их деятельности с повседневными жизненными интересами граждан обеспечивают их массовость: эффективность деятельности уличных комитетов, станичных комитетов, товариществ собственников жилья отмечают 34 %, 17 % и 20 % от общего числа опрошенных респондентов соответственно. В этой связи представляется целесообразным развивать работу органов территориального общественного самоуправления, когда жители муниципальных образований могут участвовать в создании домовых комитетов, общественных советов при местных администрациях и других общественных объединениях, деятельность которых направлена на активизацию местного самоуправления.

Результаты опроса позволяют говорить о том, что Ростовская область движется по пути оформления доверительных отношений между населением и местным самоуправлением посредством формирования единого и адекватного общественного понимания сущности местного самоуправления. Доверие населения к органам местного самоуправления в определенной мере зависит от общей оценки их деятельности, поскольку именно качество жизни граждан, их социальное самочувствие в значительной степени определяет качество работы местных властей. Следует вместе с тем предостеречь местную власть от чрезмерной концентрации или недооценке интересов, проблем одной из групп населения, что может привести к дисбалансу в муниципальных сообществах.

Л.Л. Иванова (Ростов-на-Дону)

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КАДРОВЫЙ РЕЗЕРВ: ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ

Вопросы подбора и расстановки кадров являются частью реформирования общества и служат мощным рычагом воздействия на все сферы и участки его жизнедеятельности. В официальных и неофициальных документах, выступлениях политиков, ученых за последние несколько лет все чаще употребляются выражения «кадровый голод», «кадровая проблема», «возросшая необходимость формирования и эффективного использования кадрового резерва». Высшее руководство страны неоднократно отмечало, что «несмотря на огромное количество чиновников, в стране тяжелейший кадровый голод. Голод на всех уровнях и во всех структурах власти, голод на современных управленцев, эффективных людей»¹.

Президент РФ Д.А. Медведев на совещании по вопросам формирования резерва управленческих кадров в июле 2009 г. отметил: «Конечно, условия работы в административных структурах далеки от идеальных. И особенно это касается муниципального уровня, который воспринимается как самый не престижный, и потому, там наиболее острый кадровый голод... По тем данным, которыми я располагаю, у нас сейчас 320 тыс. муниципальных служащих. Требуется еще практически почти половина от этого числа. Многие кадровые диспропорции складываются годами и, естественно, чтобы поправить их, потребуется время»². Таким образом, Д.А. Медведев обозначил конкретную зону кадрового голода – служащие муниципалитетов.

Ясно, что от грамотных, профессиональных действий управленческого аппарата во многом зависит эффективность органов местного самоуправления по оказанию публичных услуг населению.

Кадровое планирование в сфере муниципальной службы необходимо для планомерного развития механизмов управления кадровым составом с целью достижения максимальной эффективности его действий и способствует не только улучшению кадрового состава, но и профессиональному развитию служащих, что в условиях высокой динамики социального развития имеет большую значимость, так как грамотный кадровый маневр, обновление, выдвижение новых кадров немаловажно для решения стратегических задач, стоящих перед муниципалитетами.

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию 2003 г. // Российская газета. 2003. 16 мая.

² Вступительное слово Президента РФ Д.А. Медведева. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://archive.kremlin.ru/text/appears>

Развитие муниципальных образований, поддержание их конкурентоспособности во многом определяется имеющимся, но пока не реализованным ввиду разных причин кадровым потенциалом, который можно существенно увеличить улучшением условий служебной деятельности, повышением квалификации, переподготовкой, а также привлечением на муниципальную службу людей, обладающих не только высокими профессиональными показателями, но и большим лидерским потенциалом.

Одна из основных проблем выполнения служебных обязанностей современным персоналом муниципальной службы – низкая мотивация к ответственному, эффективному труду. Как отмечают эксперты причинами напряженной обстановки с кадрами на муниципальном уровне являются низкие зарплаты, сложность работы непосредственно с населением и высокая ответственность¹. Создание муниципального кадрового резерва несомненно смягчит кадровый голод этой ветви власти.

Статья 33 федерального закона от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» предусматривает возможность создания муниципального кадрового резерва с целью своевременного замещения вакантных должностей муниципальной службы.

Глава комиссии Общественной палаты Российской Федерации по местному самоуправлению Л. Давыдов отмечает, что среди почти 350 тыс. уже работающих муниципальных служащих мало профессиональных управленцев. Недостаточный профессионализм муниципальных служащих, по его мнению, является основной причиной пробуксовки реформы местного самоуправления². Также эксперты отмечают и постепенное старение кадров, пришедших еще в советские времена. Так, например, в настоящее время большинство муниципальных служащих в возрасте старше пятидесяти лет. Следовательно, в течение десяти лет произойдет смена кадрового состава служащих в связи с достижением предельного возраста муниципальной службы³. Чтобы привлечь молодых специалистов нужна мотивация. Так, например, в г. Ейске Краснодарского края осуществляется целевая программа по поддержке врачей Ейского района «Кадры», суть которой состоит в компенсационных выплатах на жилье молодым специалистам, пожелавшим работать в муниципальном образовании.

¹ Константинов И. Кадровый голод. [Электронный ресурс]. Режим доступа: <http://demografia.viperson.ru/wind.php?ID=467531&soch=1>

² Общественная палата пристраивает бизнесменов в управдомы // Коммерсант. № 207 (4024). 2008. 14 нояб.

³ Достовалова В.М. О проблемах кадровой политики в регионе // Чиновникъ. 2008. № 404 (32).

На наш взгляд, реализуемый в настоящее время проект по созданию резерва управленческих кадров «Президентская тысяча», спроецированный также на уровни субъектов федерации для подбора эффективных управленцев должен найти свое отражение в качестве проекта «Муниципальный кадровый резерв». В Южном федеральном округе процесс формирования муниципальных резервов управленческих кадров уже начался. Муниципальные резервы управленческих кадров формируются в муниципальных районах и городских округах в соответствии с муниципальными правовыми актами. Отметим, что разработка правовых механизмов является прерогативой местной власти. При осуществлении работы по формированию кадрового резерва определяется потребность в кадрах, подбираются кандидаты на зачисление в кадровый резерв, изучаются представленные ими документы, в результате чего осуществляется комплектование кадрового резерва и утверждение его списочного состава.

Положительный опыт применения современных кадровых технологий на государственной гражданской службе должен найти свою реализацию в муниципальной службе, так как существующие здесь проблемы созвучны тем, что в большей степени преодолены в государственной службе субъектов РФ. Для привлечения квалифицированных специалистов на муниципальную службу необходимо совершенствование имеющейся нормативной базы с целью определения приоритетных кадровых технологий, таких как аттестация, конкурсное замещение вакантных должностей и др. Необходимо также создание гибкой системы подготовки кадров для муниципальной службы.

Работа по созданию современных методик кадровой работы не должна быть академична, сегодня должен быть востребован ее прикладной характер, и, что очень важно, необходимо своевременное внедрение в практику кадровой работы тех элементов новых кадровых технологий, которые уже отработаны в достаточной степени. Поэтому явно прослеживается необходимость проведения семинаров с практическими работниками кадровых служб органов местного самоуправления, которые позволят быстро овладевать кадровыми технологиями, обмениваться опытом их внедрения и получать (в первую очередь – разработчикам) информацию о результатах и проблемах их использования в конкретных организациях.

К сожалению, в мероприятиях по подбору резерва недостаточно используются указанные методы и технологии, о чем свидетельствуют результаты анализа личных дел действующего персонала как государственной гражданской службы, так и муниципальной служб-

бы. Что касается резервистов, то информационное подтверждение их статуса явно недостаточно: так, зачастую имеется лишь утвержденный список резерва, содержащий общие данные персонального учета (образование, возраст, очень краткие данные о карьере). То есть такая важная характеристика работы с кадрами как открытость, нуждается в существенном расширении.

Современная модернизация во многом строится на «человеческом капитале». Высококвалифицированный работник – главный секрет ее успеха. Следовательно, она требует и механизма «воспроизводства» такого капитала (система образования), и его поддержания (система здравоохранения, пенсионного обеспечения, без чего он не будет иметь стимула к сбережениям). Внедрение таких механизмов также требует открытости, диалога с «потребителями», учета как их объективных интересов, так и субъективных оценок социальной справедливости предпринимаемых мер¹.

Создание резерва муниципальных кадров обеспечит рост профессионального уровня муниципальных служащих. Качественное государственное и муниципальное управление, обеспечивающее выполнение базовых функций государства и предоставление обществу базовых общественных благ, некоррупционное, прозрачное, ответственное и поддерживающее постоянную обратную связь с обществом обеспечит поступательное и эволюционное развитие страны. Однако следует отметить, что формирование реального резерва требует значительных затрат не только по изучению и отбору кандидатов, их стажированию, мотивированию, защите, но и больших финансовых вливаний, что не всегда дает ожидаемый эффект.

А.В. Ильных (Челябинск)

РОЛЬ И ГАРАНТИИ НАСЕЛЕНИЯ ПРИ ОПРЕДЕЛЕНИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Конечной целью реформы местного самоуправления и главным критерием того, насколько успешно она осуществляется, являются всестороннее обогащение и надежное гарантирование прав человека и гражданина всем жителям городских и сельских поселений страны и, таким образом, каждому гражданину РФ. Как народовластие и подлинная демократия невозможны без местного самоуправления и прав человека, так и местное самоуправление невозможно

¹ Россия XXI века: образ желаемого завтра. М.: Экон-Информ, 2010.

без прав и свобод человека и гражданина как важнейшего института государственной и муниципальной демократии.

В основе понимания этих взаимосвязей и зависимостей лежит особая, конституционная природа института основных прав и свобод человека и гражданина, его специфическая социальная сущность и повышенная юридическая значимость в едином механизме регулирования правового положения личности и, соответственно, в многоуровневой системе институтов местного самоуправления. Все это предопределяет повышенную значимость основных прав и свобод, в том числе как важного средства реализации местного самоуправления.

В свою очередь, одним из важнейших элементов определения территориальной организации местного самоуправления является роль населения в решении всех этих вопросов. В соответствии с ч. 2 ст. 131 Конституции Российской Федерации, изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий.

Детализация указанных положений должна была содержаться либо в федеральном законодательстве, либо в законодательстве субъектов Российской Федерации. В соответствии с ранее регулируемым этим вопросом федеральным законом № 154-ФЗ законодательные (представительные) органы государственно власти субъектов Российской Федерации должны были установить законом гарантии учета мнения населения при решении вопросов изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление (п. 2 ст. 13). Практика осуществления предоставленных субъектам Российской Федерации в этой сфере полномочий показала, что в отдельных регионах¹ гарантии учета мнения населения при решении вопросов изменения границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, не были законодательно закреплены. В то же время, несмотря на отсутствие таких правовых норм, попытки изменения границ муниципальных образований неоднократно принимались.

Однако проблемы учета мнения населения при изменении границ муниципальных образований в предреформенный период не ограничивались отсутствием правового регулирования соответствующих вопросов.

Нарушения прав граждан происходили также в связи с тем, что субъекты Российской Федерации предусматривали в своем законодательстве различные формы учета мнения населения, в том числе и те,

¹ Например, в Омской и Магаданской областях.

которые не позволяли выявить реальную волю населения по вопросу изменения границ муниципальных образований¹.

В сложившейся ситуации положения федерального закона № 131-ФЗ, определяющие гарантии и формы учета мнения населения по вопросам изменения территориальной организации местного самоуправления, безусловно, воспринимаются как прогрессивные.

В соответствии с указанным законом, в целях получения согласия населения при изменении границ муниципального образования, преобразовании муниципального образования проводится голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования. Такое голосование проводится в случае:

- изменения границ муниципальных районов, влекущего отнесение территорий отдельных входящих в их состав поселений и (или) населенных пунктов к территориям других муниципальных районов;

- изменения границ поселений, влекущего отнесение территорий отдельных входящих в их состав населенных пунктов к территориям других поселений;

- объединения двух и более поселений, не влекущего изменения границ иных муниципальных образований;

- разделения поселения, влекущего образование двух и более поселений;

- изменения статуса городского поселения в связи с наделением его статусом городского округа либо лишением статуса городского округа.

Голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования проводится на всей территории муниципального образования или на части его территории. Оно назначается представительным органом муниципального образования и проводится в порядке, установленном федеральным законом и принимаемым в соответствии с ним законом субъекта Российской Федерации для проведения местного референдума, с учетом следующих особенностей:

- положения законодательства, запрещающие проведение агитации государственными органами, органами местного самоуправления, лицами, замещающими государственные или муниципальные

¹ См.: Закон Воронежской области «О порядке образования, объединения, преобразования, упразднения муниципальных образований, изменения их границ и наименований» от 27 окт. 1999 г. № 119 – II-ОЗ // Коммуна. 1999. 16 нояб.; Закон Республики Тува «О порядке образования, объединения, преобразования, упразднения муниципальных образований, изменения их границ и наименований» от 7 мар. 2002 г. № 1331 // Тувинская правда. 2002. 23 мар.

должности, а также положения, определяющие юридическую силу решения, принятого на референдуме, не применяются;

– голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования считается состоявшимся, если в нем приняло участие более половины жителей муниципального образования или части муниципального образования, обладающих избирательным правом;

– согласие населения на изменение границ муниципального образования, преобразование муниципального образования считается полученным, если за указанные изменение, преобразование проголосовало более половины принявших участие в голосовании жителей муниципального образования или части муниципального образования.

В результате данного законодательного анализа видно, что право населения, да и сама процедура, на инициирование голосования по отдельным вопросам не предусмотрена, в частности это касается проведения преобразования муниципального района в городской округ, а также городского поселения в сельское, хотя попытки такого преобразования уже были¹.

Есть и другие проблемы в рамках реализации рассматриваемого нами права населения на влияние на муниципально-территориальное устройство, которые для многих субъектов Российской Федерации, имеющих большое количество сельских поселений, более актуальны.

Например, в Челябинской области до недавнего времени было 317 муниципальных образований, 274 из них являлись сельскими поселениями. В результате объединения Спасского и Бабарыкинско-го поселений их стало 273. Из них насчитывается порядка 66 финансово неблагополучных поселений, то есть годовой бюджет которых не превышает 200 тыс. рублей. Данные поселения, по мнению правительства Челябинской области должны объединиться с более состоятельными муниципальными образованиями².

В этой ситуации возникает много сложностей у населения в связи с тем, что все учетные, архивные и регистрационные структуры неизбежно переместятся в другое муниципальное образование и к тому же прошло не слишком много времени, чтобы делать подобные выводы и ставить крест на самостоятельности муниципалитетов. Ведь чем меньше муниципалитеты – тем ближе власть к на-

¹ В Одинцовском районе Московской области по инициативе главы района была попытка преобразования муниципального Одинцовского района в единый городской округ путем ликвидации местного самоуправления в городских и сельских поселениях муниципального района и включения их в виде территориальных единиц в состав города Одинцово. См. об этом подробнее: «МСУ» № 11 (170). Ноябрь. 2007.

² Дурманова И. Подлежат ликвидации // Челябинский рабочий. 2007. 31 июля

роду. Укрупнение отодвинет муниципальную власть на неопределенное расстояние. Необходимо увеличить бюджет поселения. Если есть резервы, то есть основания для оптимизма, но отдаленные. Однако если поселение лишит самостоятельности, некому будет внести оживление в село.

С другой стороны тем селам, что решили объединиться добровольно, областные власти обещают финансовую поддержку. Вновь образованному Спасскому сельскому поселению было выделено 100 млн руб.¹ На сегодняшний день услуги населению оказываются плохо, а объединение способствует притоку капитала в село.

На практике процесс объединения, подразумевающий проведение референдума, столкнулся не только с противодействием отдельных муниципальных глав, но и с нежеланием населения объединяться. В итоге в декабре 2009 г. были внесены дополнения в ст. 13 федерального закона 2003 г. № 131-ФЗ, согласно которым при объединении поселений в одно не нужно будет проводить местные референдумы и даже сходы граждан. Мнение населения по этому поводу должны выразить представительные органы каждого из объединяемых поселений, причем вопрос будет решаться простым голосованием.

Таким образом, объединение поселений может стать одним из направлений государственной политики в сфере местного самоуправления. При этом стимулом к объединению поселений должны являться не премиальные гранты из вышестоящих бюджетов, а создание условий для выживания и развития территорий.

Столь масштабная реформа местного самоуправления, тем более проводящаяся и в условиях экономического кризиса заведомо не могла задать незыблемые нормы. Сам по себе процесс корректирования реформы по ходу ее реализации неизбежен. В этой связи необходима дальнейшая постепенная, последовательная и продуманная модернизация существующей системы местного самоуправления, в том числе и ее территориальной составляющей с учетом мнения населения.

¹ Хотя эту финансовую помощь предполагалось распределить между всеми объединившимися поселениями, но кроме двух вышеназванных (Спасское и Барабыкинское сельские поселения) больше никто не объединился не только потому, что население и главы «неблагополучных» поселений не поддержали данную инициативу, но и потому, что руководство многих более «благополучных» поселений, к которым предполагалось присоединить дотационные не желали вести конструктивную работу в этом направлении.

**Т.Г. Калачева, И.А. Газиева
(Нижний Новгород)**

ПОВЫШЕНИЕ АКТИВНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ В РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ МЕСТНОЙ ЖИЗНИ КАК МЕХАНИЗМ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Длительное время институты государственного управления и местного самоуправления если не отождествлялись, то приравнивались друг к другу (до 1993 г. муниципальные служащие назывались госслужащими). Они представляли собой один единый социальный институт. С началом административной реформы началось разделение этих институтов, сопровождавшееся все более и более четким отграничением их друг от друга.

Все эти трансформации породили серьезные социальные проблемы в первую очередь в рамках самих органов местного самоуправления, что определило объективную необходимость в выявлении и глубокой социологической диагностике проблем, сопутствующих процессу институционализации местного самоуправления. На выявление этих проблем было направлено социологическое исследование, проведенное нами в мае-июне 2007 г. среди служащих администраций муниципальных образований г. Нижнего Новгорода и Нижегородской области (N=530).

Согласно результатам нашего исследования одним из основных препятствий на пути становления института местного самоуправления является проблема многоуровневого взаимодействия власти и общества. Безусловно, каждый из уровней нуждается в отдельном детальном изучении, однако мы остановимся лишь на муниципальном уровне, уделив особое внимание активности населения в решении вопросов местного значения.

Необходимо отметить, что уровень активности населения в нашей стране в решении вопросов местного значения является не вполне высоким, для выявления причин которого был осуществлен многомерный статистический анализ данных нашего исследования: факторный и кластерный, - в результате чего был получен фактор оценки активности участия населения в решении вопросов местного значения (табл. 1).

В зоне положительных значений данного фактора оказываются респонденты, считающие, что причины низкой активности населения в осуществлении местного самоуправления кроются в отношении населения к такому инструменту регулирования жизнедеятельности их муниципалитета как местное самоуправление. Такие рес-

понденты считают, что к основным факторам снижения активности относятся глубоко субъективные и сложно меняющиеся причины: безразличие населения к общим делам и привычка надеяться на готовое, индивидуализм. Кроме того, респонденты, оказавшиеся в зоне положительных значений фактора, видят такие причины и в общем недоверии населения органам местной власти, а также в недостатке знаний и отсутствии необходимых общественных организаций.

Таблица 1

**Фактор оценки активности участия населения
в решении вопросов местной жизни**

<i>Содержание фактора</i>	<i>Факторные веса</i>
Насколько способствует снижению активности участия населения в решении вопросов местной жизни:	
безразличие к общим делам	0,824
привычка надеяться на готовое	0,804
индивидуализм, «каждый сам за себя»	0,755
недоверие органам местной власти	0,711
недостаток знаний, некомпетентность	0,663
недостаток времени, чрезмерная занятость	0,576
отсутствие необходимых общественных организаций	0,538

В зоне отрицательных значений данного фактора оказываются респонденты, которые не считают указанные причины определяющими в рамках проблемы низкой активности участия населения в решении вопросов местного значения.

С целью структурной конкретизации фактора оценки активности участия населения в решении вопросов местной жизни был осуществлен кластерный анализ данных по данному фактору (табл. 2).

Таблица 2

**Распределение массива данных по фактору оценки
активности участия населения в решении вопросов
местной жизни**

<i>Кластеры</i>	4	2	3	1
Координаты центра по фактору	-2,8	-1,3	0,3	1,5
Объем кластера, %	5	12	45	38

Из табл. 2 наглядно видно, что полученный фактор с хорошей различающей способностью реализует мерную ситуацию, в результате которой выявляется его структура. Очевидно, что в зону отрицательных значений данного фактора попадает 17 % респондентов (кластер 4 и кластер 2), которые не согласны с тем, что содержание данного фактора определяет низкую активность граждан в решении вопросов местного значения. Неоднозначную оценку причинам

низкой активности граждан дает 45 % респондентов, вошедших в кластер 3. В зоне положительных значений данного фактора находится 38 % респондентов (кластер 1). Это муниципальные служащие, которые объясняют низкий уровень активности населения именно причинами, вошедшими в содержание фактора.

Такие цифры с очевидностью говорят о том, что муниципальные служащие весьма невысоко оценивают политическую активность населения на уровне муниципалитета. В то же время возникает вопрос: а заинтересованы ли представители органов местного самоуправления в повышении уровня этой активности? Ответ на данный вопрос можно получить, обратившись к следующим результатам нашего исследования, которые демонстрируют не вполне высокий уровень доверия населению со стороны муниципальных служащих, что еще раз показывает наличие немалой дистанцированности власти от народа.

Здесь можно выделить четыре препятствия на пути институционализации местного самоуправления, сформированные самими муниципальными служащими в результате недоучета роли населения в решении вопросов местного значения.

Первое препятствие кроется в определении *субъекта влияния на решение вопросов местного значения в муниципальном образовании*. Так, по мнению респондентов, на решение подобных вопросов в первую очередь влияет глава муниципального образования; так считает подавляющее большинство муниципальных служащих (78 %). На втором месте по уровню влияния, по мнению половины респондентов, находится руководитель их субъекта федерации (52 %) и местная администрация (51 %), на третьем месте находится представительный орган местного самоуправления (45 %) и субъекта федерации (40 %) и лишь на последнем месте – население (5 %).

Второе препятствие состоит в определении *ресурсов улучшения социально-экономической ситуации в муниципальном образовании*. Так, возможность улучшения социально-экономической ситуации в своем муниципальном образовании большинство муниципальных служащих справедливо связывает с совершенствованием федерального и регионального законодательства (62 % и 50 % соответственно), с реализацией приоритетных национальных проектов (51 %), с межбюджетными трансфертами из регионального бюджета (48 %). Населению же отводится весьма незначительная роль. С активизацией участия населения в решении вопросов местного значения улучшение социально-экономической ситуации в муниципалитете связывает 15 % респондентов, не связывает вообще 35 % муниципальных служащих.

Третье препятствие связано с определением *причин затруднения деятельности местного самоуправления в муниципальном образовании*. Большинство респондентов (72 %) видит эти причины, в первую очередь, в недостаточности финансовых ресурсов, закрепляемых за муниципальным уровнем власти. Значимой причиной для муниципальных служащих является невнимание региональных органов власти к социально-экономическим проблемам развития муниципального образования, что, по мнению 47 % респондентов, затрудняет деятельность местного самоуправления полностью, а по мнению 51 % – затрудняют ее наполовину. Незаинтересованность региональных органов власти в усилении местного самоуправления полностью затрудняют решение вопросов местного значения по мнению 44 % муниципальных служащих и половина (50 %) считает, что данная причина затрудняет решение вопросов наполовину.

Однако респонденты считают далеко не первостепенными проблемы недоверия населения органам местного самоуправления. Менее трети респондентов (27 %) считает, что это полностью затрудняет решение вопросов. Пятая часть муниципальных служащих считает, что решение вопросов местного значения затрудняется благодаря недостаточно активному участию населения в данном процессе, а также в результате отчужденности органов местного самоуправления от населения; так считает лишь 18 % респондентов.

Четвертое препятствие можно сформулировать как *определение ресурсов укрепления системы местного самоуправления в муниципальном образовании*. Здесь надо отметить, что согласно результатам нашего исследования, муниципальные служащие не видят серьезной опоры для развития своего муниципалитета в деятельности населения. Так, реальную помощь в деле укрепления системы местного самоуправления в их муниципальном образовании большинство служащих ждет и от главы субъекта РФ (60 %), и от федеральных органов законодательной власти (51 %), от местной администрации, фактически, от себя же (42 %). От населения муниципального образования такой поддержки ожидает лишь 9 % муниципальных служащих.

Таким образом, мы здесь сталкиваемся не просто с недооценкой роли населения в решении вопросов местного значения, но и с попустительским отношением к возможности взаимодействия власти и общества. Думается, что корень такого отношения к населению со стороны муниципальной власти во многом кроется в том, как понимают муниципальные служащие сущность местного самоуправления. Так, согласно данным нашего исследования, по мнению 38 % респондентов сущность местного самоуправления сводится

к представительству государства на местах, по мнению 46 % респондентов сущность местного самоуправления состоит в форме самоорганизации населения (16 % респондентов затруднились дать ответ). Для объективации интерпретации полученных цифр, обратимся к понятию местного самоуправления, сформулированного в федеральном законе от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ: «Местное самоуправление в Российской Федерации – форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами – законами субъектов Российской Федерации, самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения, исходя из интересов населения, с учетом исторических и иных местных традиций».

Сопоставив данную дефиницию с пониманием наших респондентов, приходим к выводу о том, что у немалой ее части не вполне верное понимание сущности местного самоуправления, не говоря о том, что для части респондентов сущность его вообще не ясна. В этой связи можно говорить о том, что муниципальные служащие, не имея достаточного понимания и осознания сущности местного самоуправления, не всегда оказываются компетентными в расстановке акцентов в ходе определения субъекта влияния на решение вопросов местного значения в их муниципальном образовании, в ходе определения ресурсов улучшения социально-экономической ситуации и укрепления системы местного самоуправления в их муниципальном образовании, а также причин затруднения деятельности местного самоуправления.

Интересно и то, что многие муниципальные служащие осознают, что причинами низкого уровня активности граждан в решении вопросов местного значения являются неверие граждан в возможность оказывать влияние на принимаемые решения и их недоверие органам местной власти, во многом порождаемое работой органов местного самоуправления. Зачастую и безразличие к общим делам, и индивидуализм граждан так же является порождением низкой эффективности функционирования местного самоуправления на местах.

Местное самоуправление как социальный институт по определению должен опираться на волю граждан, всемерно способствуя увеличению политической активности населения. Однако результаты нашего исследования продемонстрировали противоположную ситуацию, что с неизбежностью будет затруднять процесс институционализации местного самоуправления в нашей стране.

Н.А. Кислицкая (Ростов-на-Дону)

РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ – ЗАЛОГ ФОРМИРОВАНИЯ УСТОЙЧИВОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В РОССИИ

Трансформация общественно-политической и экономической систем в России непосредственным образом связана со становлением и развитием местного самоуправления. Международный опыт и российская практика подсказывают, что местное самоуправление в современных условиях играет значительную роль в построении правового, демократического российского государства с социально-ориентированной рыночной экономикой.

В России на данный момент экономическая ситуация в муниципальных образованиях далека от требуемого состояния: прогрессивные технологии развития территорий только начинают внедряться в практику муниципального управления. Дальнейшее продвижение в данной области возможно только при условии серьезного теоретического осмысления проблемы. А это, в свою очередь, придает научному анализу вопросов экономического развития муниципальных образований исключительно важное значение и чрезвычайную актуальность.

Характерной чертой современного этапа развития России является поиск оптимальных путей сочетания централизации и децентрализации системы управления, разграничения предметов ведения и полномочий федерального Центра, регионов и муниципалитетов. В этой связи фактор самоорганизации территорий становится важнейшим условием дальнейшего осуществления реформ; поэтому достижение оптимального баланса между централизацией и децентрализацией в управлении финансами и экономической деятельностью местных властей, зависимостью и самостоятельностью продолжает оставаться самой актуальной проблемой управления.

При полном исключении и передаче полномочий на уровень местного самоуправления контроль центра за деятельностью органов носит, как правило, периодический и опосредованный характер (финансовые ревизии, министерские инспекции, судебный контроль и т.п.). Система местных финансов оказывается в относительно обособленном от государства положении, что проявляется в закреплении существенной доли основных государственных налогов (таких как подоходный налог, налог на прибыль предприятий, НДС, акцизы, налог на недвижимость и др.), в наделении значительными автономными финансовыми источниками (местные налоги, доходы от исполь-

зования муниципальной собственности, участие в кредитных отношениях и т.п.).

В том же случае, если происходит делегирование полномочий (то есть предоставление государственным органом принадлежащего ему права решения какого-либо вопроса муниципалитету на определенный срок), контроль центра в отношении местных властей становится более ощутимым. В данном случае государство не исключает круг предоставленных местным органам власти полномочий из своей компетенции, и в процессе их реализации вынуждено принимать непосредственное участие, сохраняя за собой значительные рычаги воздействия на организацию и деятельность местного самоуправления. В этом случае муниципальная финансовая система практически лишается автономных свойств, формируется централизованная система местных финансов, характеризующаяся преобладанием регулирующих доходных источников в структуре местных бюджетов и т.п.

В настоящее время в мире наблюдаются следующие тенденции в данной сфере: во-первых, либерализация и дерегулирование, то есть отказ государства от многих функций по регулированию экономики; во-вторых, децентрализация и деконцентрация – делегирование полномочий на низшие уровни в соответствии с принципом субсидиарности. В результате осуществления последней реформы системы власти в России роль государства в целом незначительно снизилась, но большая часть полномочий по регулированию экономики оказалась сосредоточенной на уровне не местного самоуправления, а субъектов Федерации и Центра.

Рассматривая российскую модель построения взаимоотношений между федеральной властью и местным самоуправлением, можно отметить, что она ориентирована на построение оптимальной системы взаимодействия. В ее рамках возможно определение принципов и процедур разграничения полномочий и сфер ответственности между уровнями публичной власти, местное самоуправление станет действительно эффективным звеном, взаимодействующим с государственной властью, что приблизит и усилит контроль со стороны государства. Этнические и исторические особенности России, сложившаяся социально-экономическая и политическая ситуация делают невозможным управление страной только из центра; поэтому организация общественной жизни должна включать и механизмы самоуправления территорий, местных сообществ, которые, фактически, на сегодняшний день находятся еще в стадии становления, развития, а также в стадии осознания понятия местного самоуправления большинством населения страны.

И потому сейчас так важно государству, его соответствующим органам видеть и анализировать опыт функционирования местного самоуправления на местах, определять тенденции его развития, ошибки и проблемы становления и, в связи с этим, корректировать свою политику в вопросах местного самоуправления.

Среди типологических признаков к приоритетным могут быть отнесены¹:

– особенности территориального устройства (поселенческий или административный);

– особенности экономической структуры и хозяйственной специализации (муниципальные образования с научной, промышленной, сельскохозяйственной специализацией);

– численность населения;

– уровень финансово-хозяйственной самостоятельности (автономные и зависимые или с устойчивой или неустойчивой финансово-хозяйственной базой);

– географические особенности (расположенные в экстремальных условиях Севера, в хозяйственно освоенной зоне и в южной зоне рискованного земледелия);

– финансово-экономическая дееспособность субъекта РФ, на территории которого расположено муниципальное образование.

Не умаляя значения приведенных критериев, по нашему мнению, наиболее значимыми выступают уровень финансово-хозяйственной самостоятельности и финансово-бюджетная ситуация в субъекте РФ. Поскольку преобладающая часть муниципальных образований по объективным причинам обеспечивает реализацию своих полномочий благодаря помощи, прежде всего своего субъекта РФ.

Использование отраслевого критерия систематизации позволяет муниципальные образования разделить на: имеющие разветвленную сеть хозяйствующих субъектов, осуществляющих деятельность в нескольких отраслях производства, и муниципальные образования, в которых хозяйственная жизнь определяется одним или двумя крупными предприятиями, либо несколькими предприятиями одной отрасли².

Финансовая самостоятельность местных органов власти в Российской Федерации сегодня практически невозможна без активного участия в этом процессе государства. На него ложится основная ответственность за законодательное обеспечение гарантий формиро-

¹ Любовный В.Я. Местное самоуправление и муниципальные образования // Социальная сфера: проблемы и суждения / Мат-лы восьмых Мильнеровских чтений (Москва, декабрь 2005 г.) / Науч. ред. Э.Б. Гилянская. М., 2005. С. 61.

² Воронин А.Г. Муниципальное хозяйство и управление: проблемы теории и практики. М.: Финансы и статистика, 2002. С. 23.

вания финансовых основ местного самоуправления, за реформирование системы местного налогообложения, решение на государственном уровне комплекса проблем, таких как право муниципальных образований на собственный бюджет, и связанная с этим многоуровневость или структуризация муниципальных образований; построение территориальной основы местного самоуправления, увязанной с самодостаточной системой местных финансов.

Существование такого подхода оказывает неоднозначное влияние на функционирование местного самоуправления. С одной стороны, государственное регулирование процессов муниципальной жизни позволяет расширить спектр благ и услуг, оказываемых гражданам местными властями, усиливает роль местных органов в реализации правительственной политики на местах. С другой стороны, приводит к усилению процессов централизации, контролю за деятельностью местного самоуправления, активизации государства в области местных финансов. Налоговая система, механизмы межбюджетных отношений формируют зависимое положение местных органов от центральных властей и о самостоятельности органов местного самоуправления в решении вопросов местного значения, особенно в сфере финансово-хозяйственной деятельности, говорить уже не приходится.

Важным условием эффективной реализации обозначенных направлений является наличие у местных властей грамотно разработанного перспективного плана развития муниципального образования. Наряду с мерами по совершенствованию законодательства о местном самоуправлении, поиску нетрадиционных источников укрепления муниципальной финансово-экономической базы, планирование и прогнозирование развития муниципальных образований может способствовать совершенствованию и упрочению местного самоуправления, повышению эффективности всей системы государственной власти и управления современной России. С учетом сказанного, под перспективным планированием муниципального развития следует понимать целенаправленное планомерное формирование облика территории, охватывающее все сферы деятельности органов местного самоуправления¹. По этой причине оно с полным основанием может считаться важнейшим элементом и необходимым условием поступательного развития современных муниципальных территорий.

Таким образом, проводимое совершенствование структуры институтов местного самоуправления, территориальной организации тесно увязано с необходимостью реформирования системы финан-

¹ *Игнатов В.Г., Бутков В.И.* Местное самоуправление России и Германии: сравнительный анализ. Ростов н/Д, 2002. С. 37.

сового обеспечения, с уточнением тех задач социально-экономического управления, которые в наибольшей мере соответствуют природе местного самоуправления как института гражданского общества. Это требует законодательных инициатив не только со стороны федеральной власти, но и существенных методических разработок и рекомендаций для субъектов Федерации относительно того, как и в каких условиях целесообразно формировать ту или иную структуру институтов местного самоуправления.

А.В. Китаева (Пятигорск)

УПРАВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ДОЛГОМ

Управление муниципальным долгом является составной частью бюджетной политики муниципального образования. Под управлением муниципальным долгом следует понимать совокупность мер по регулированию его объема и структуры, определению условий и осуществлению новых заимствований, изменению условий уже выпущенных займов, погашению и обслуживанию долга, определению условий и предоставлению муниципальных гарантий.

Особую остроту проблема управления муниципальным долгом приобретает в условиях экономического кризиса, когда имеющихся в распоряжении органов местного самоуправления ресурсов недостаточно для исполнения принятых на себя обязательств.

В соответствии со ст. 107 Бюджетного кодекса Российской Федерации: «Предельный объем муниципального долга не должен превышать утвержденный общий годовой объем доходов местного бюджета без учета утвержденного объема безвозмездных поступлений и (или) поступлений налоговых доходов по дополнительным нормативам отчислений»¹.

Несмотря на то, что к настоящему моменту некоторые субъекты РФ и, в меньшей мере, муниципальные образования имеют практику управления своим государственным и муниципальным долгом, в большинстве из них эта деятельность еще далека от совершенства.

Общими недостатками являются: отсутствие управления условиями обязательствами и процедур управления рисками; низкий уровень аналитических возможностей информационных систем; неполный учет обязательств, отсутствие формализованных процедур принятия решений о новых заимствованиях или их реструктуризации².

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации (по состоянию на 1 февраля 2009 г.). Новосибирск, 2009. С. 107.

² См.: Управление региональными и муниципальными финансами. СПб.: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2008. С.369.

Анализ налоговой и бюджетной политики города-курорта Пятигорска за указанный период свидетельствует об отсутствии сложившейся системы управления муниципальным долгом. Система управления муниципальным долгом города-курорта Пятигорск включает такие элементы как: Муниципальная долговая книга, Программа Муниципальных внутренних заимствований, Программа муниципальных гарантий, Программа предоставления бюджетных кредитов.

В анализируемом периоде 2005-2006 гг. характеризуются тем, что муниципальный долг не увеличивался. Такая ситуация объясняется динамикой исполнения доходов и расходов, наличием внутренних источников финансирования дефицита местного бюджета¹. Всего за период 2006-2008 гг. муниципальный долг вырос на 164 340 710 рублей.

Так как источником погашения муниципального долга являются доходы бюджета, то следует сопоставить эти показатели (табл.).

Таблица

Удельный вес муниципального долга в доходах бюджета города Пятигорска (2006-2008 гг.)

	Год		
	2006	2007	2008
Муниципальный долг всего, руб.	31 586 791	82 594 888	195 927 501
Доходы всего, руб.	1 392 309 170	2 053 765 716	2 791 929 205
Уд.вес муниципального долга в доходах бюджета, %	2,0	4,0	7,0

Удельный вес муниципального долга рос за период 2006–2008 гг. с 2 до 7%. Активные заимствования осуществлялись в 2007–2008 гг. Однако удельный вес остается невысоким.

За рассматриваемый период произошло качественное изменение муниципального долга г. Пятигорска. Во-первых, снизилась задолженность по обязательствам прошлых лет. Во-вторых, помимо бюджетных кредитов и бюджетных гарантий, начали использоваться банковские кредиты не только для финансирования кассовых разрывов, но и для финансирования муниципальной программы. Однако по-прежнему не используется инвестиционный потенциал облигационных займов.

В рамках бюджетной политики на 2008 г. в разделе «Обеспечение исполнения расходных обязательств» рассматриваются расходы

¹ Здесь и далее используется информация об исполнении бюджета города Пятигорска, собранная и обработанная автором работы самостоятельно.

на исполнении долговых обязательств в следующем контексте: необходимости обеспечения финансовыми ресурсами в объеме потребности; обязательств по которым исполнение не может быть отсрочено; расходов, не подлежащие сокращению.

В 2009 г. появляется отдельный раздел «Задачи по сокращению муниципального долга». В этом разделе определена политика в области управления муниципальным долгом в 2009 г.: обеспечение его оптимальной структуры и поддержание его объема на управляемом уровне. При этом привлекаемые заемные средства банков должны служить источником финансирования инвестиционных проектов с высоким уровнем эффективности и окупаемости.

Привлечение заемных средств банков на покрытие кассовых разрывов представляется неэффективным с точки зрения завышенных расходов на обслуживание муниципального долга и достижения конечного результата. Для этих целей администрация города будет использовать бюджетные кредиты из краевого бюджета, привлекаемые на короткие сроки в течение финансового года с уплатой процентов за обслуживание кредитных средств по минимальной ставке.

Вместе с тем одной из основных задач в ближайшей перспективе формулируется **дальнейшее снижение муниципального долга** и минимизация размера планового дефицита бюджета города. Однако разумная долговая политика способна оказывать существенное стимулирующее воздействие на социально-экономическое развитие муниципального образования. В настоящее время большинство из них располагает значительным потенциалом в части широкого использования заемных средств как источника инвестиционных ресурсов.

Представляется целесообразным разрабатывать нормативный акт «Политика управления муниципальным долгом муниципального образования города-курорта Пятигорска». Главная цель такой политики – оптимизация объема и структуры муниципального долга. Она не исключает увеличения долга вследствие эмиссии инвестиционных муниципальных облигаций.

Для того, чтобы размещение муниципальных облигаций было успешным, необходима широкая актуализация этого мероприятия. Представляется необходимым проведение активной пропаганды осуществляемых заимствований. Следует провести конкурс инвестиционных проектов с широким привлечением внимания общественности. Население должно иметь четкое представление о том, в какие объекты города будут инвестированы средства, какой социально-экономический эффект они будут иметь. Номинал таких облигаций должен быть ориентирован на средний уровень доходов населения города.

При распределении расходов бюджета органы местного самоуправления находятся перед выбором – увеличить социальную направленность бюджета путем наращивания текущих расходов, либо ориентировать бюджет на развитие путем роста доли инвестиционных расходов. При этом следует учитывать, что увеличение доли инвестиционных расходов при определенных условиях позволяет увеличивать объем располагаемых для данных целей ресурсов в результате роста долговой емкости бюджета и, наоборот, рост доли текущих расходов выше определенного порогового значения приводит к резкому сжатию долговой емкости.

Безусловно, увеличение размера долга должно проводиться под жестким контролем со стороны органов местного самоуправления, быть безопасным с точки зрения обеспечения социальных гарантий и устойчивости развития экономики, не вредить кредитному качеству муниципалитета. Для осуществления такого контроля нужны критерии безопасности долга.

Долговая емкость (капитальный ресурс) бюджета определяется как превышение доходов бюджета над его текущими расходами. Фактически данный показатель представляет собой предельный годовой объем погашения долговых обязательств, который не подрывает экономической устойчивости бюджета. Согласно методическим рекомендациям Мирового банка, объем ежегодных выплат на погашение долга у субъектов РФ не должен превышать 80 % имеющейся долговой емкости. Оставшиеся 20 % представляют собой «страховочную» часть долговой емкости, цель которой – компенсировать риски ликвидности бюджета, возникающие вследствие ошибок прогнозирования и колебаний экономической конъюнктуры¹. Возможно ужесточение этого показателя для муниципальных образований: 50 %.

В качестве основных критериев безопасности долговой нагрузки на бюджет предлагается использовать ограничения по следующим показателям:

- отношение долга к совокупным доходам бюджета (Q_1);
- отношение ежегодных выплат на погашение и обслуживание долга к совокупным доходам бюджета (Q_2);
- отношение ежегодных выплат на погашение долга к долговой емкости бюджета – капитальному ресурсу (Q_3).

Практика показывает, что этот набор критериев является вполне достаточным. Критерий Q_1 , накладывает ограничения на размер долга, принимая во внимание экономический масштаб заемщика. Критерий Q_2 , помимо данных об общем размере долга,

¹ Бабенко Е.Н., Михайлов В.Г. О согласовании параметров бюджетной и долговой политики региона // Финансы. № 11. 2008. С. 21.

оперирует информацией о его временной структуре, а также информацией о состоянии долгового рынка (процентной ставке). Критерий Q_3 вводит в систему ограничений данные о структуре расходов и доходов бюджета. Устанавливаемые ограничения не должны противоречить действующему законодательству - предельный объем государственного долга муниципального образования.

Предложенные механизмы направлены на повышение эффективности управления муниципальным долгом.

Т.Н. Клочкова (Нижний Новгород)

НЕПРЕРЫВНОЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ КАК ФАКТОР ИХ ЭФФЕКТИВНОЙ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ

В настоящее время ведущее место занимают интеллектуальные, наукоемкие, информационные ресурсы производства. Современная экономика требует, чтобы специалисты были высоко образованными, способными получать, а самое главное, творчески применять новые знания. Подобный специалист может быть подготовлен только эффективной системой образования, нацеленной на будущее. Становится очевидным, что речь необходимо вести уже о последовательном и настойчивом выстраивании модели опережающего образования. Сегодня нельзя за один раз, даже за пять или шесть лет, подготовить человека к профессиональной деятельности на всю жизнь. Решение проблемы видится в переходе к «пожизненному» образованию, где базовое образование уровня бакалавра вначале дополняется магистерским, а затем программами дополнительного образования. В условиях стремительных технологических изменений полноценное участие граждан в новой экономике требует непрерывного обучения с целью развития и приобретения новых навыков. Непрерывное обучение должно стать нормой. Принцип непрерывности профессионального образования предполагает многоуровневость и многоступенчатость системы образования; преемственность общих и профессиональных образовательных программ. Непрерывное профессиональное образование не является очередной стадией развития системы образования, а выступает как необходимая составная часть процесса интеграции науки, образования и производства.

Идея необходимости обучения «через всю жизнь», трансформированная в теории «непрерывное образование», сегодня принята во всем мире. Решая проблему непрерывного образования, нельзя ограничиваться простой механической достройкой существующей сис-

темы образования, когда усиливаются лишь компенсационные и адаптационные функции образования. Непрерывное образование – образование, охватывающее всю жизнь человека, включающее в себя формальные и неформальные виды образования, связь между изучаемыми предметами и различными аспектами развития человека на отдельных этапах жизни, способность к ассимиляции новых достижений науки; совершенствование умений учиться; стимулирование мотивации к учебе; создание соответствующих условий и атмосферы для учебы; реализация творческого и инновационного подходов, расставление акцентов на самообразовании и самоорганизации.

Сложившаяся ситуация требует рассмотрения вопросов функционирования системы профессионального образования муниципальных служащих, их социально-профессионального развития и профессионализма. Причем речь следует вести не просто о подготовке кадров для органов местного самоуправления, а о *непрерывном профессиональном образовании муниципальных служащих*, начиная с самого раннего профориентационного возраста, продолжая в течение всего срока пребывания на муниципальной службе.

Для того чтобы конкретные муниципальные служащие могли эффективно управлять своим объектом, они должны постоянно формировать свое сознание и мышление, а, следовательно, и поведение в соответствии с требованиями опережающего саморазвития, то есть развивать свой культурный потенциал.

Система непрерывного профессионального образования муниципальных служащих представляет собой средство социальной мобильности (вертикальной и горизонтальной) для них и особый вид социального взаимодействия в системе муниципального управления.

Непрерывная целевая профессионально-образовательная подготовка муниципальных служащих обеспечивает рост их профессионализма, повышение компетентности, адаптируемость к новым условиям, сочетание стратегического мышления и оперативности в выполнении своих функциональных обязанностей.

От современных российских управленцев требуется глубокое понимание процессов, происходящих в обществе, знание теории развития государства, проблем научно-технического прогресса и его социальных последствий, умение принимать решения на собственном управленческом уровне. Иными словами, очевидно, что управленческий труд все более интеллектуализируется и требует значительных умственных затрат.

Компетентности, которыми обладают специалисты муниципальной службы, обязанные проводить непосредственные преобразования во всех сферах социальной жизни, играют первостепенную

роль как в темпах этих преобразований, так и в их направлении. А само умение строить управление с учетом человеческого фактора побуждает к жизни особый механизм самоорганизации, который, в свою очередь, позволяет специалистам муниципальной службы успешно реагировать на неопределенность и быстро решать многогранные задачи управления. Необходимо исходить из того, что каждый специалист в области управления обладает потребностью, способностями и возможностями к самостоятельному позитивному росту.

Согласно результатам наших исследований, посвященных изучению различных проблем в сфере муниципальной службы, проведенных авторским коллективом Волго-Вятской академии государственной службы под руководством докт. соц. наук, профессора В.А. Мальцева, сегодня наблюдается тенденция к приоритетности непрерывного образования муниципальных служащих. Ощущают потребность в непрерывном образовании более половины респондентов (56,4 %) и около половины (48,8 %) респондентов отмечает, что перед ними ставятся задачи, решение которых требует дополнительной подготовки. Специалисты и руководители всех уровней осознают реальную пользу лично для себя полученных знаний после прохождения переподготовки, свой собственный интеллектуальный рост, именно поэтому они стремятся ощутить на себе действие механизма непрерывного образования. Хорошо просматривается именно внутренняя мотивация на получение переподготовки респондентов.

О том же свидетельствуют многочисленные варианты ответов на открытый вопрос: «Чем вызвана Ваша потребность в дополнительном профессиональном образовании в ближайшие три года?». Например: «Необходимо постоянное общение на профессиональном уровне», «Это интересно, позволяет профессионально расти», «Интеллектуальный рост», «Стимул в конкуренции на рынке труда», «Необходимо для жизненного опыта», «Новые знания позволяют активизировать и систематизировать труд», «Обмен опытом с коллегами», «Постоянно работаю над собою», «Быть в курсе нового, передового в своей отрасли».

Признавая высокую роль образования для своей профессиональной деятельности, респонденты тем не менее отмечают, что ни одно учебное заведение не готовит высококультурных профессионалов, специалисты становятся таковыми в ходе непосредственной работы. С их точки зрения совершенно необходима система плановой, гибкой переподготовки специалистов.

Проведенные исследования показывают, что имеется широкий слой специалистов в социально-профессиональной группе муниципальных служащих, готовых реально взаимодействовать с открытой

системой непрерывного образования. Они воспринимают и осознают не только формально-социализирующую функцию различных видов дополнительного профессионального образования, результатами которых являются дипломы и сертификаты, но и самоценность развития таких свойств специалиста, как системность мышления, аналитичность, умение работать с людьми, развитие организационных и лидерских способностей. Группа специалистов, осознавших необходимость перейти в режим пожизненной учебной активности, рассматривается в качестве долгосрочных клиентов обучающих организаций.

В рамках современной концепции непрерывного образования муниципальных служащих логика взаимоотношений клиента с обучающей организацией меняется. На первый план выдвигаются: индивидуализация обучения; диагностика выявления предшествующего уровня образованности; приоритетность самостоятельной организации обучающимся процесса своего обучения, элективность обучения; многоплановая система выявления личных достижений клиентов как результатов взаимодействия с обучающей организацией, прогнозирование образовательных маршрутов клиента для достижения нового уровня образованности, развитие образовательных потребностей.

Непрерывное образование существенно смещает само исходное понятие «образование». Речь идет уже о непрерывном и управляемом развитии профессиональной культуры каждого конкретного специалиста муниципальной службы. А в этой сфере действуют иные правила. Обучающим организациям предстоит готовить муниципальных служащих, которые, в свою очередь, готовы развиваться непрерывно. Иными словами, само непрерывное образование должно быть направлено на развитие у специалистов в области управления навыка самоконтроля мышления во взаимосвязи с собственной деятельностью.

Механизм непрерывного образования специалистов-управленцев обеспечивает возможности определения более точных границ циклов для различных видов образования. По существу у каждой формы образования есть еще один устойчивый ориентир – действие предыдущей формы образования. Так, если через каждые три года специалисты муниципальной службы будут проходить переподготовку и повышать свою квалификацию в тех или иных формах непрерывного образования (как это предусмотрено соответствующими нормативами), то система базового вузовского образования может «не закладывать» в свою модель неоправданно избыточную («впрок») конкретную подготовку. Можно будет сосредоточить внимание на

усвоении выпускником управленческого вуза фундаментального культурного потенциала, нацелить подготовку муниципального служащего на ближайшие непосредственные формы его профессиональной работы, а самое главное – на выработку у него культуры самообразования.

Сутью непрерывного образования муниципальных служащих должно стать обеспечение процесса реализации способностей и духовных потребностей личности специалиста на любом этапе развития его профессиональной культуры. А темп и индивидуальная траектория образовательного продвижения каждого должны определяться как способностями и склонностями индивида, так и потребностями сферы исполнения профессиональной деятельности. Только тогда станет возможным искоренение среди муниципальных служащих такого явления, как функциональная неграмотность (когда служащий просто не умеет пользоваться полученными знаниями на своем рабочем месте и поэтому считает полученные знания лишними), создадутся реальные возможности для развития профессиональной культуры каждого специалиста муниципальной службы на благо общества. Без кардинальных изменений системы непрерывного профессионального образования муниципальных служащих, приведения ее в соответствие с потребностями общества невозможно обеспечить инновационное развитие и конкурентоспособность страны.

В.А. Колесников (Волгоград)

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ И ФАКТОР ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА

Муниципальная власть – власть максимально приближенная к населению, «власть, идущая непосредственно от народа, для народа существующая, через народ осуществляемая» (таков глубинный смысл ст. 3 Конституции РФ). Вместе с тем, приходится констатировать, что в российской действительности данная определенность далека от идеала. Муниципальная власть в значительной степени бюрократизирована и отчуждена от населения: органы местного самоуправления зачастую характеризуются как придаток государственной системы управления, степень доверия граждан к этим органам низкая, малый и средний бизнес, формирующиеся институты гражданского общества не ожидают весомой поддержки от местных властей.

Развитой зарубежный опыт крайне важен к учету в практике российского муниципального строительства. Значим, прежде всего, **опыт правовой обеспеченности** местного самоуправления в раз-

витых странах. Здесь существенны акты и нормы международного права по вопросам определения принципов, целей и задач, функций и особенностей организации местного самоуправления в условиях демократии. Так, Европейской хартией (ратифицированной РФ в 1998 г.) признается политическое содержание местного самоуправления: «Власть, данная местным органам управления, должна быть полной и исключительной... не должна подрываться и ограничиваться другими, центральными или региональными властями, исключая предусмотренные законом случаи» (п. 4, ст. 4). «Местные власти должны в рамках закона иметь полную свободу действий по осуществлению их инициатив в отношении любого вопроса, который не исключен из их компетенции и не передан другим властям» (п. 3, ст. 4)¹. Эти положения – определяющие для местного самоуправления в развитых странах. В ФРГ, например, Основной закон характеризует общины, наряду с федерацией и землями, как уровень власти, где народ должен иметь свое представительство (ст. 28, абз. 1)².

Конкретной составляющей зарубежного опыта является **государственная поддержка развития** муниципальных образований. Целесообразно обращение к опыту США по реализации финансовой поддержки местных единиц государственными органами. Так, центральные органы США обеспечивают предоставление субсидий и субвенций (действует 60 федеральных программ, направленных на поддержку развития муниципалитетов, функционируют подсистемы предоставления «важнейших грантов», «блоковых грантов», «субвенций нового федерализма» по варианту «general revenue sharing»). Отмечая значение субвенций для обеспечения интересов местного самоуправления, американские авторы отмечают (например, А. Ганликс – проф. Ричмондского университета, штат Вирджиния³), что ни один муниципалитет не обходится без прямой связи с государством и не существует ни одной функции у местного самоуправления, под которую не принята соответствующая федеральная программа.

Для российского муниципального строительства существенен **опыт программирования развития** муниципалитетов, накопленный в развитых странах⁴. Этот опыт позволяет систематизировать отраслевые, комплексные – собственно ПКСЭР (по их содержатель-

¹ Европейская Хартия // Местное самоуправление в зарубежных странах / Под общей ред. Н.П. Медведева и др. М.: Юрид. лит., 1994. С. 72.

² Основной закон ФРГ / Конституции зарубежных государств. М.: Изд-во «БЕК», 2000. С. 76.

³ Ганликс А.Б. Многообразие форм федерализма в США // Государство и право. 1994. № 6. С. 138-140; См. также: Бежаев О. Главная задача – равный доступ граждан к бюджетным услугам // Муниципальная власть. 2007. №1. С. 17-19.

⁴ Бокова С.В. Программы развития городов в системе государственного управления США // США: экономика, политика, идеология. 1993. №8. С. 120-125.

ному основанию), вертикальные и горизонтальные (связанные с различным ресурсным, информационным, финансовым обеспечением), «независимые» программы (коммерческого характера). На этой основе существенно подключение к программному обеспечению муниципалитетов и субъектов РФ (жители муниципальных образований – по своей сути и есть население российских регионов). В Волгоградской области, например, на основе разработанных ПКСЭР для муниципальных образований на период до 2010 г. как составных частей Программы социально-экономического развития Волгоградской области до 2010 г., определены первоочередные мероприятия по осуществлению реформы и конкретизированы инвестиционные проекты по каждому поселению (422 сельских и 31 городское поселение в составе 33 районов). Сегодня на программной основе в бюджеты муниципальных образований полностью зачисляются поступления по единому налогу на вмененный доход для отдельных видов деятельности и по земельному налогу¹. Многие расходы, которые в прежние годы являлись расходными полномочиями муниципальных образований, сегодня финансируются за счет областного бюджета.

В российском местном самоуправлении востребован также **зарубежный опыт формирования и структурной организации** муниципальной власти. В практических моделях муниципальной организации: «мэр-совет», «менеджерной», «комиссионной» (не используется в России) и др. – только на основе оптимального соотношения основных компонентов структуры: представительного органа, высшего должностного лица, местной администрации – при наделении их в различных пропорциях полномочиями местного самоуправления выстраивается структура, адекватная «набору» функций органов местного самоуправления в конкретном муниципалитете. Например, при использовании «мажоритарной системы» выборов в одномандатных округах, ее преимущество в том, что избранные по этой системе депутаты наиболее приближены к своим избирателям, хорошо знают избирательные округа и интересы жителей (система зарекомендовала как наиболее приемлемая для «малых» муниципалитетов).

«Пропорциональная система», наиболее приспособлена для решения главной задачи представительного органа – выражения общего интереса избирателей. Именно эта система наиболее адекватна условиям развития крупных муниципалитетов – городских округов и муниципальных районов. В средних муниципалитетах муниципального строительства в РФ наиболее приемлемым представляется вариант «смешанной системы», при которой часть депутатов

¹ Федюнин А.А. Нам жить теперь по-новому // Волгоградская правда. 2005. 17 марта.

избирается по мажоритарному принципу формирования представительного корпуса, а вторая – по принципу пропорционального представительства интересов. Возможны модификации смешанного варианта. Во Франции, например, в коммунах¹, насчитывающих менее 3500 жителей, применяется мажоритарная система выборов в коммунальные советы, а в коммунах с числом более 3500 жителей выборы проходят в два тура с использованием как мажоритарной, так и пропорциональной систем голосования.

Следует учитывать и то, что в ряде развитых стран, в частности в США используются непартийные выборы на основе концепции «социальной нейтральности» и необходимости внедрения в муниципальную жизнь не затратных форм управления. Общенациональные партии в отличие от российской практики, не участвуют в выдвижении кандидатов на муниципальные должности, партийная принадлежность не указывается в бюллетенях для голосования. В последние десятилетия прошлого столетия в США непартийные муниципальные выборы проходили в 84 % городов с «менеджерной» формой муниципального управления, в 81 % городов с населением 250–500 тыс. человек, в 69 % городов с населением свыше 500 тыс. человек².

Важная составляющая эффективности зарубежного опыта местного самоуправления – **контроль со стороны органов государственной власти**. Л. Велихов в свое время дал развернутое определение, позволяющее делить государственный контроль на два основных типа: контроль или надзор за законностью постановлений и действий органов местного самоуправления; контроль целесообразности или за правильностью их действий³. В ФРГ используются оба типа контроля: во-первых, государственными органами, в частности земельными, осуществляется правовой контроль над законностью решений и действий местных властей; во-вторых, государственными органами осуществляется административный контроль, например, руководителем окружной земельной администрации в отношении районов и общин при исполнении местными органами «порученных» государственных задач. Показательны: управленческая практика земли Северный Рейн-Вестфалия, охарактеризован-

¹ Структура и функции местных коллективов во Франции. Изд. 2-е // Российско-французская серия: Инф. мат.-лы. № 14. Издание Французской организации технического сотрудничества. 1993. С. 20-21.

² См.: *Барабашев Г.В.* Местное самоуправление. М.: МГУ, 1996. С. 59.

³ *Велихов Л.А.* Основы городского хозяйства. – М.-Л.: Госиздат, 1928. С. 144. См. также: Государственная власть и местное самоуправление в России: история и современность / Мат.-лы VI Междунар. науч. форума. Т. 2. Кн.1 / Под общ. Ред. А.С. Горшкова. – СПб.: СЗАГС, 2008. С. 55–56.

ная Ф. Шнаппом¹ и опыт организации местного самоуправления в земле Бавария, исследованный Ф. Кнемайером².

Зарубежный опыт **взаимодействия государственных и муниципальных органов управления**, использования эффективных механизмов координации их деятельности на территории регионов РФ крайне востребован в современных условиях. Следует обратить внимание, например, на опыт деятельности окружной администрации в ФРГ с задачами координации государственного и местного управления, поддержки и контроля в отношении местного самоуправления. Конкретной формой взаимосвязи земельных органов и местного управления здесь выступает институт главы окружной администрации: в Баварии, например, семь земельных округов. Окружная администрация Франкфурта (земля Гессен) реализует цели координации и планомерного развития районов и общин, обеспечивает задачи землеустройства в округе, развития инфраструктуры, перспективного планирования, согласования экономических и хозяйственных интересов входящих в округ местных единиц. Окружной президент – глава окружной администрации в земле Северный Рейн-Вестфалия реализует ряд конкретных полномочий и действует в правовом режиме, установленном в земле Северный Рейн-Вестфалия законом “Об организации управления Землей” в соответствии со ст. 28 Основного закона ФРГ.

Для муниципальной практики в России значим и **опыт межмуниципальной кооперации** в развитых странах - ассоциативная деятельность объединений и союзов местных единиц в различных сферах жизнедеятельности, приемлемая к адаптации в нашей стране. Например: практика деятельности 282 «метрополитенских» регионов в США (Нью-Йорк – Север Нью-Джерси – Лонг-Айленд, Лос-Анджелес – Анахейм – Ривер-Сайд, Миннеаполис – Сент-Пол и др.)³; функционирование форм коммунального сотрудничества во Франции – «скооперированные государственные организации», «коммунальные синдикаты», «дистрикты», «городские сообщества» для агломераций в Бордо, Дюнкерке, Лилле, Лионе, Страсбурге, Шербуре и других городах, деятельность 160 «специализированных» межкоммунальных округов; уникальный опыт формирования и деятельности межобщинных объединений в ФРГ (союз общин «Саар-Брюккен» в земле Саар и др.).

¹ Шнапп Ф.Е. Аппарат главы окружной администрации в землях ФРГ // Государство и право. 1994. № 4. С. 129–135.

² Кнемайер Ф.Л. Организация местного самоуправления в Баварии (основные структуры, особенности, недостатки) // Государство и право. 1995. № 5. С. 117-127.

³ Крупные города на пороге XXI века: проблемы, перспективы / Мат-лы междунар. науч.-практ. конф. В 2 ч. Волгоград: ВолгГАСА, 2000. Ч. 1. С. 141.

В целях активизации жизнедеятельности в российских муниципальных образованиях посредством ТОС и развития форм непосредственного самоуправления целесообразно использование опыта активизации минимальных сообществ с использованием технологий социотехнической работы и «микрорайонноориентированного» бизнеса по модели «community development» Р. Шифмана в США и др. странах¹.

Н.В. Коломиец (Ростов-на-Дону)

ПОЛИТИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА В КОНТЕКСТЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Необходимость рассмотрения феномена политической культуры в контексте местного самоуправления связана с современным состоянием социокультурной и политической ситуации в регионах России, приведшей к смещению интереса к политической культуре не только в научном политологическом знании, но и в обыденном сознании и бытии человека.

«Если долгое время живешь внутри какой-то определенной культуры и неоднократно принимаешься исследовать, какими были ее истоки и путь развития, то рано или поздно чувствуешь искушение обратить взор в другом направлении и поставить вопрос, какая дальнейшая судьба предстоит этой культуре и через какие перемены ей назначено пройти»².

Современная политическая культура развивается крайне неустойчиво, что порождает комплекс вопросов в рамках определенного региона: что такое политическая культура, как она развивается, существуют ли некоторые закономерности развития культуры в рамках местного самоуправления, какие сценарии будущего развития политической культуры региона следует страшиться или, наоборот, стремиться к ним? Традиционная проблема политической культуры связана с ее пониманием, которая отягощается на сегодняшний день проблемой степени влияния культуры на глобальные проблемы XX–XXI вв., глобального финансово-экономического кризиса.

Понятие политической культуры можно отнести к одному из фундаментальных понятий в современном общественном сознании.

¹ Зендриков К. *Делай так, и все получится. Общественное движение в США и России в сфере территориального самоуправления* // *Муниципальная власть*. 2001. № 2. С. 84–86.

² Фрейд З. *Будущее одной иллюзии* // Ницше Ф., Фрейд З., Фромм Э., Камю А., Сартр Ж.П. *Сумерки богов*. М., 1989. С. 94.

Однако до сих пор не утихают споры о том, что такое культура. Многообразные попытки дать определение понятию «политической культура» не привели пока к выработке единого мнения. Ситуация, сложившаяся в понимании политической культуры, в известной мере, можно назвать кризисной. С чем это связано?

Сложность анализа заключается в том, что политическая культура имеет всепроникающий характер, включается во все виды политической и социальной практики как качественный показатель человеческой деятельности, общества. Политическая культура присутствует во всем, где выступает как степень развития, овладения наиболее прогрессивными методами и формами управленческой и организационной деятельности, выражает достижения и целостность общества определенного региона. Такой характер политической культуры позволяет рассматривать ее как глобальную систему, которая имеет значение всеобщих связей и контактов между людьми. Глобальность и широта культурно-политических влияний предопределяет постановку вопроса о системе создаваемых и рассматриваемых целостностей местного самоуправления, о способах приобщения служащих к политической культуре, о реализации их творческого потенциала.

Формы политической культуры имеют индивидуальное особенное содержание, однако свое окончательное и полное значение они приобретают только в целостностном единстве друг с другом, которое обеспечивается единым мировоззрением и целостным культурно-политическим сознанием. Следовательно, чтобы постигнуть это единство политической культуры в рамках местного самоуправления, необходимо, прежде всего, понять то общее, что объединяет индивидуальные формы политической культуры каждого региона, а это, возможно, есть рефлексия политического сознания, его способность творить эти формы политической культуры в ценностно ориентированном пространстве.

Политическая культура в ракурсе местного самоуправления является специфической характеристикой района или региона и выражает достигнутый обществом уровень социокультурного, экономического развития, определяемый отношением человека к местным органам самоуправления.

А.И. Кольба (Краснодар)

КОНФЛИКТЫ ВО ВЗАИМОДЕЙСТВИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ

В последние годы характер политических процессов в российских регионах заметно меняется. Связано это, в первую очередь, с тенденцией «вертикализации» власти. Ее влияние, в частности, проявляется в попытках органов власти более высокого уровня установить политико-административный контроль на нижестоящими, закрепить иерархический характер отношений. Дополнительным ресурсом такой политики становится доминирование в большинстве регионов одной политической силы, позволяющее подкреплять вертикальное взаимодействие «по партийной линии». В этих условиях политико-административные отношения приобретают значительно более закрытый характер, публичность в них зачастую сводится к официально-ритуальным элементам.

Казалось бы, в этих условиях конфликты в межуровневых взаимодействиях органов власти на уровне регионов должны окончательно «уйти под ковер», однако они время от времени продолжают сотрясать политическое пространство. В 1990-х гг. мэры крупных городов зачастую находили поддержку федерального центра в своих конфликтах с главами регионов, выступая как важнейший ограничитель их полномочия. В этот период главы регионов неоднократно предпринимали попытки если не вовсе ликвидировать местное самоуправление, то профанировать его, но «ельцинский» федеральный центр препятствовал осуществлению подобных замыслов. С введением в 2004 г. нового порядка избрания глав субъектов РФ необходимость «сдерживания» губернаторской власти во многом исчезает. Основой сохранения конфликтов в межуровневых взаимодействиях становится борьба за контроль над хозяйственными ресурсами. Она находит свой выход в том числе и в поле политической конфликтности, о чем говорят многие примеры.

Широкое внимание, в том числе и федеральной прессы, привлекли к себе конфликты между губернаторами Псковской области Е. Михайловым и М. Кузнецовым и мэром г. Пскова М. Хороненном.

Первый из них возник еще во второй половине 2004 г., когда мэр дал согласие на выдвижение своей кандидатуры на предстоящих губернаторских выборах. Однако областная избирательная комиссия постановила снять его с выборов, обвинив в использовании служебного положения в агитационных целях. После судебных разбирательств формальную точку в этом вопросе поставил Верховный

суд РФ, подтвердивший отмену его регистрации в качестве кандидата. Федеральная атака на мэра была вызвана намерением не разрывать не самый сильный региональный административный ресурс, расколовшийся после выдвижения псковского мэра и «наказать» его за «своеволие»¹. В частности, было открыто уголовное дело на руководителя его избирательного штаба, администрацию Пскова обвинили в возникновении в городе эпидемии опасного заболевания и т. д. В прошедшем на этом фоне первом туре губернаторских выборов почти треть избирателей проголосовала «против всех», по сути, выразив свое отношение к снятию с выборов мэра Пскова. Во втором туре действующего губернатора обошел предприниматель М. Кузнецов².

Уже 11 сентября 2005 г. мэр Пскова обвинил губернатора в сокращении расходов на социальную сферу, которое привело к ограничению газоснабжения города. «Кузнецов – выходец из бизнеса, и принципы управления бизнесом он привнес в управление областью, для него людей не существует». При этом М. Хоронен, вступивший к тому времени в партию «Единая Россия», не отрицал, что желает своего назначения губернатором³. Действующий глава области утверждал, что конфликт имеет «исключительно хозяйственный» характер, опровергая заявления мэра об информационной войне.

Осенью 2006 г. между двумя лидерами возник новый конфликт в связи с комплектованием списка «единороссов» перед региональными выборами. Наконец, в 2007 г. Хоронен вошел в областной список партии «Единая Россия» на выборах в Государственную Думу РФ под третьим номером, но впоследствии (после некоторых колебаний) отказался от депутатского мандата, как и его оппонент Кузнецов⁴. Возможно, основанием для этого стали опасения утраты своего политического ресурса в области.

Противостояние завершилось лишь в первых месяцах 2009 г.: М. Кузнецов подал в отставку со своего поста⁵, а срок полномочий М. Хоронена подошел к концу (согласно новому уставу города, должность мэра заменена на сити-менеджера, избираемого депутатами городской Думы⁶).

¹ Минаев К. Черная суббота Михаила Хоронена // http://gubernia.pskovregion.org/number_212/03.php

² Полянский А. Трудно быть мэром // Босс. 2004. № 12.

³ Хоронен заявил о своем желании заменить Кузнецова // <http://www.politpskov.ru/print/764.html>

⁴ Мэр Пскова Михаил Хоронен второй раз отказался от мандата депутата Государственной Думы // <http://www.regnum.ru/news/948081.html>

⁵ Губернатор Псковской области подал в отставку // <http://www.lenta.ru/news/2009/02/03/kuznetsov/>

⁶ Мэров становится меньше // <http://www.kommersant.ru/pda/kommersant.html?id=917045>

Острый политический конфликт возник и в Архангельской области. Мэр Архангельска А. Донской конфликтовал с губернатором области Н. Киселевым практически со времени своего избрания в 2005 г. На выборах он, будучи беспартийным, опередил соперника, поддержанного главой региона и «Единой Россией». Губернатор неоднократно высказывал претензии к работе мэрии. Мэр также не отмалчивался. В фазу открытого противоборства конфликт вошел после заявления Донского о его желании баллотироваться на пост президента России¹. Вскоре после этого на Донского был заведен ряд уголовных дел по различным обвинениям, и он попал в следственный изолятор. 9 июля 2007 г. на сайте мэрии был помещен видеоролик, в котором человек, похожий на губернатора области, берет взятку², что еще более обострило конфронтацию. В то же время популярность мэра среди горожан продолжала держаться на уровне 70 – 75 %. В октябре 2007 г. Донской вступил в партию «Справедливая Россия», поддержавшую его в конфликте с губернатором, и конфликт приобрел межпартийную окраску (губернатор Н. Киселев – член «Единой России») ³.

Результаты конфликта были неблагоприятны для обеих сторон. А. Донской был осужден на три года лишения свободы условно с испытательным сроком в два года, а также с лишением права занимать определенные должности, в том числе выборные, сроком на два года⁴. Но и для губернатора «видеоскандал» обернулся потерей места.

Конфликт между главой Ставропольского края А. Черногоровым и мэром краевой столицы Д. Кузьминым достиг таких масштабов, что привел к существенному изменению конфигурации региональной политической системы, что имело прецедентный характер. Как отмечает известный специалист по вопросам региональной политики А. Кынев, целый ряд конфликтов с главами муниципалитетов (а речь идет о крупнейших городах региона) в значительной мере подорвали экономические позиции губернатора. К системному конфликту между мэром и губернатором прибавился конфликт элит: Дмитрий Кузьмин сам предприниматель и в его окружении

¹ Губернатор Архангельской области Николай Киселев не хочет втягиваться в конфликт с мэром Архангельска Александром Донским // <http://www.governors.ru/?regmode=regions&statja=16533>

² Архангельский мэр снял губернатора // <http://www.governors.ru/?regmode=regions®ion=0&okrug=1&razdel=tem2&statja=23437>

³ Волхонский Б. Город...

⁴ Экс-мэру Архангельска дали три года // <http://www.dni.ru/news/russia/2008/3/6/130339.html>

много активного, регионального бизнеса, который хотел бы усилить свои позиции, но не мог этого сделать¹.

Противостояние с мэром Ставрополя перешло в открытую фазу в июне 2006 г., после обнародования результатов проверки городской администрации, проведенной командой губернатора. Оно обострилось в декабре 2006 г., когда губернатор и мэр возглавили избирательные списки «Единой России» и «Справедливой России». Итоги выборов в парламент Ставропольского края оказались сенсационными: возглавляемая губернатором «Единая Россия» потерпела сокрушительное поражение, большинство в региональном парламенте завоевали «эсеры»². Вскоре после этого А. Черногоров был исключен из партии «за невыполнение партийного поручения»³. В конечном итоге он был вынужден уйти в отставку⁴.

Вскоре после победы на региональных выборах проблемы появились и у Д. Кузьмина. На него было возбуждено уголовное дело – градоначальника обвинили в махинациях с недвижимостью. Кузьмин ударился в бега, был объявлен в международный розыск⁵.

Данный конфликт стал более резонансным, чем рассмотренные ранее, по ряду причин. Во-первых, он приобрел устойчивую партийно-идеологическую окраску и стал одним из немногочисленных примеров жесткой конкуренции на выборах. Во-вторых, конфликт обозначил глубокий раскол в политической элите региона. В-третьих, поражение «Единой России» продемонстрировало ограниченную дееспособность ее партийных структур в условиях реального противоборства, связанного с «неполной вертикализацией» власти.

Конфликт, разразившийся в Мурманской области (начало 2009 г.), имел, напротив, внутрипартийный характер, хотя также был связан с избирательной кампанией. Основой внутрипартийного конфликта являются не столько идеологические разногласия, сколько управленческие проблемы, существующие во взаимодействии губернатора и мэра г. Мурманска.

Губернатор Ю. Евдокимов высказался против кандидатуры действующего мэра М. Савченко, поддержанного «Единой Россией», в которую он и сам входит. Фактически он вступил в конфликт

¹ Дом, который построил Сурков: уроки ставропольских выборов // <http://www.caucasustimes.com/article.asp?id=12234>

² В Ставропольском крае сменилась партия власти // <http://www.kommersant.ru/doc.aspx?DocsID=749254>

³ Мовесян Л. Ненастоящий медведь // <http://www.lenta.ru/articles/2007/03/16/chernogorov/>

⁴ Александр Черногоров ушел в отставку «по семейным обстоятельствам» // <http://southru.info/2008/05/14/aleksandr-chernogorov-ushel-v-otstavku-po.html>

⁵ Терлецкий В. Уральское равновесие // http://www.ng.ru/ng_politics/2009-02-17/15_Ekaterinburg.html

с партией, хотя сам и отрицал это: «Я вступил в конфликт с прилипами к «Единой России», которые, прикрывшись партийным билетом, посчитали, что им все дозволено»¹.

На этих обвинениях глава области не остановился, потребовав от Савченко «прекратить позорить партию», используя в ходе избирательной кампании административный ресурс. При этом Евдокимов подчеркивал, что остается «солдатом партии»². Угрозу своего исключения из нее он прокомментировал следующим образом: «...Руководству «Единой России» давно пора разобраться в центральном аппарате партии, потому что мнение с мест там, скорее всего, не учитывается»³. Таким образом, Ю. Евдокимов перешел и на более высокий уровень обобщений, говоря не только о «ситуации на местах», но и партии в целом.

Партийное руководство отреагировало на это отрицательно. Глава исполкома «Единой России» А. Воробьев заявил: «Наш кандидат – мэр Савченко». При этом он не исключил того, что демарш губернатора может стоить ему партбилета⁴. М. Савченко проиграл выборы 1 марта 2009 г. и был вынужден уступить свой пост С. Субботину (бывшему вице-губернатору, считавшемуся креатурой Евдокимова, хотя последний это и отрицал). Однако и Евдокимов не остался во главе области. Уже через три недели после выборов он подал в отставку, которая и была принята президентом.

Противостояние партии и Ю. Евдокимова вызвало значительный резонанс прежде всего потому, что оно стало примером не только внутрипартийного конфликта, но и нарушением сложившегося порядка урегулирования подобных конфликтов в условиях отлаженной властной вертикали, одним из символов которой является членство чиновников различных уровней в «Единой России».

Как мы видим, конфликты в межуровневых взаимодействиях получили в наше время дополнительную специфику: с главой субъекта, утвержденным его законодательным органом по предложению Президента РФ, конкурирует мэр, избранный гражданами. Конфликты происходят в форме достаточно жесткой политической конфронтации, несмотря на то, что в большинстве случаев их участники состоят в одной политической партии. Если же, как в ставропольском и мурманском случаях, они дополняются идеологическими разногласиями, конфликт угрожает потрясением политиче-

¹ Сомов К. Губернатор ушел. Да здравствует губернатор! // <http://sz.aif.ru/politic/article/3482>

² Потапов М. Мурманский губернатор привлек коррупцию на свою сторону // Коммерсант, № 32/В (4087) от 24.02.2009.

³ Александрова А. Юрий Евдокимов...

⁴ Потапов М. Мурманский губернатор...

ской системы региона. Федеральный центр настороженно относится к подобным ситуациям и не поощряет их выход в публичное пространство. Как правило, наказание за несоблюдение «правил игры» несут обе стороны. Таким образом, конфликты такого типа с трудом можно отнести к политическим процессам, имеющим конструктивную функцию: пожалуй, она заключается лишь в привлечении дополнительного внимания к региону, в демонстрации наиболее вопиющих несовершенств в работе как местных, так и региональных органов власти.

О.В. Коротева, О.В. Липатова (Москва)

МОДЕЛЬ ИНФОРМАЦИОННО-ПСИХОЛОГИЧЕСКОГО СОПРОВОЖДЕНИЯ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ

Поставленные руководством страны задачи по развитию человеческого потенциала требуют подключения к их решению органов власти всех уровней, в особенности, органов муниципальной власти, так как именно на муниципальном уровне находят свое непосредственное выражение интересы гражданского общества, направленные на гармонизацию отношений «человек – общество» и «человек – власть». Именно в муниципальном образовании – городском или сельском поселении, в муниципальном районе создается та социальная среда, тот психологический климат, которые оказывают определяющее влияние на формирование личности гражданина. И именно здесь закладываются основы человеческого капитала страны.

ФЗ № 131 прямо относит вопросы, связанные с сохранением и развитием культуры, организацией работы с детьми и молодежью, обучением и библиотечным обслуживанием, то есть непосредственно относящееся к созданию условий для повышения качества человеческого потенциала, к вопросам местного значения. Так, за поселением закрепляются полномочия: по организации библиотечного обслуживания, комплектованию библиотечных фондов; по созданию условий для организации досуга и обеспечению жителей поселения услугами организаций культуры; по сохранению и популяризации объектов культурного наследия; по созданию условий для развития местного традиционного народного художественного творчества; участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении; по организации и осуществлению мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении. Организация основного и дополнительного образования, детского отдыха

закреплена за муниципальным районом¹. А это значит, что именно муниципальная власть и члены местного сообщества, проживающие на территории муниципалитета, могут эффективно способствовать решению задач по сохранению и развитию человеческого потенциала.

Безусловно, гармонизация отношений человека и общества зависит от многих факторов – политических, экономических, правовых. Далеко не последнее место в этом ряду занимают факторы информационно-коммуникативные, связанные с влиянием средств массовой информации и массовой коммуникации, а также факторы социально-психологические, связанные с социальным самочувствием, общественным мнением, социальными потребностями, интересами, установками, социальным характером и менталитетом, традициями, обычаями, социальными нравами и иными психологическими феноменами. А значит, использование потенциала психологии и информационной политики является одним из ведущих направлений решения задач сохранения и развития человеческого капитала страны. В муниципальном образовании для решения этих задач, возможно, использовать потенциал местных СМИ (журналисты, специалисты пресс-служб органов власти) и психологической ответственности города (психологи сферы образования, здравоохранения, преподаватели вузов, студенты психологических факультетов).

Сегодня, к сожалению, психологическое состояние общества в целом и отдельных граждан таково, что дает повод специалистам констатировать неутешительный диагноз – крайне низок уровень психологического, нравственного, духовного здоровья общества, в первую очередь, молодежи. По данным проведенного нами пилотного экспертного опроса психологов муниципального образования «город Лобня» (Московская область), наиболее серьезные искажения духовного развития отмечаются у 16-летних молодых людей. Анализ ценностно-потребностной сферы 16-летних показал максимально высокий уровень выраженности метапатологий² среди всех возрастных групп: он в 1,7 раза выше выраженности метапатологий у 25-и и 40-летних граждан, и в 2,1 раза выше указанного показателя у поколения 70-летних. Кроме того, дефицитарные мотивы юных в 1,3 раза превышают выраженность у них бытийных мотивов.

¹ См.: Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» (закон о МСУ) от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ.

² Метапатологии или дефицитарные мотивы (А.Маслоу) возникают при невозможности реализации метапотребностей. Метапатологии искажают ценностное развитие, ведут к оскудению социальных чувств, равнодушию к этическим ценностям, сигнализируют о психологическом нездоровье личности и общества. Дефицитарные мотивы выражаются через апатию, отчуждение, депрессию, цинизм, ненависть, дезинтеграцию, бессмысленность, накопительство, потребительство, неспособность любить, стремление жить одним днем, и т.п.

А в рейтинге десяти ведущих потребностей 16-летних – 60% составляют потребности дефицитарного уровня. И именно у поколения 16-летних максимально по сравнению с другими поколениями выражены такие метапатологии как ненависть, вульгарность, дезинтеграция, утрата индивидуальности, цинизм, безответственность. Понятно, что такое психологическое состояние самого молодого и самого активного поколения является серьезным препятствием для решения задач долгосрочного развития России, требующих в первую очередь высокого качества человеческого капитала.

По нашему мнению, наиболее эффективным путем для снижения общего уровня психологического и духовного нездоровья общества является реализация психокоррекционной и социально-педагогической функции СМИ и МК, имеющей целью позитивизацию чувственно-эмоциональной сферы социальной психики и коррекцию душевного состояния личности. На местном уровне эта функция может быть реализована в рамках предлагаемой нами модели комплексного информационно-психологического сопровождения Концепции долгосрочного развития России в муниципальном образовании, предполагающей проведение целенаправленной информационно-психологической работы по укреплению духовного, нравственного, психологического здоровья общества. В рамках указанной модели осуществляется работа по пропаганде психологических знаний и повышению психологической культуры общества, проводимая психологами совместно с педагогами, руководителями органов управления образованием и социальной сферы, главными редакторами муниципальных СМИ, пресс-секретарями и руководителями информационно-аналитических подразделений органов местного самоуправления, руководителями законодательных и исполнительных органов местного самоуправления.

Сегодня в основу государственной политики, направленной на модернизацию и инновационное развитие страны, положена новая идеология, в центре которой стоит человек, жизненный успех которого зависит от его личной инициативы и самостоятельности, а также от его способности к новаторству и творческому труду. Ценности справедливости, свободы, жизни и достоинства человека, международного мира, семьи, любви и верности, заботы о младших и старших, патриотизма и веры в Россию вновь становятся основными ценностями страны и государства. Не случайно в Концепции долгосрочного социально-экономического развития страны на период до 2020 г.¹ поставлена задача развития человеческого капитала.

¹ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. // Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

Анализ целей и задач развития России, определенных Концепцией 2020, позволил выявить социально-психологическое, психологическое, психолого-педагогическое содержание этого важного государственного документа и на этой основе разработать некоторые подходы к определению целей, задач, технологий информационно-психологического сопровождения государственной политики, а также политики муниципальных органов управления.

Социально-психологическое содержание Концепции 2020 связано с формированием гражданского общества, развитием гражданской активности и ответственности населения, а также с повышением уровня доверия к власти, обеспечением ценностного единства и повышением уровня социальной сплоченности, укреплением диалоговых взаимоотношений власти и общества, усилением мотивации граждан к деятельности в рамках Концепции 2020. Все это должно происходить в первую очередь на местном уровне, где объективно из-за небольшого количества населения сильнее его сплоченность и чувство причастности к местным делам.

Реализовать задачи, связанные с социально-психологическим сопровождением государственной и муниципальной политики сегодня невозможно без разработки и реализации государственной и муниципальной информационно-коммуникативной политики. Необходимо организовать системную работу по информационно-психологическому обеспечению продвижения в сознание населения идеологических ценностей, сформулированных в Послании Президента России Федеральному Собранию 5 ноября 2008 г.: справедливость, свобода, жизнь и достоинство человека, межнациональный мир, семья, любовь, верность, патриотизм и вера в Россию. Квалифицированную помощь в этом могут оказать специалисты в области психологии больших социальных групп совместно со специалистами в сфере управления информационными процессами.

Выявление психологического содержания Концепции 2020 позволило построить психологический профиль личности, способной эффективно и оптимально работать для решения задач долгосрочного развития страны, строительства экономики знаний и инновационного развития. Это личность нравственная, с развитыми духовными потребностями, готовая к функционированию в новом – инновационном – типе общества и экономики. Главенство общечеловеческих и общенациональных духовно-нравственных ценностей, ценности семейных отношений, развитие мотивации к творческому труду, здоровому образу жизни, интеллектуальному и духовному развитию выходит сегодня на первый план в воспитании личности.

Для того чтобы человек стал успешным на новом историческом этапе развития страны, нужно понять, какие человеческие качества нужны для эффективной адаптации в инновационной экономике. Это, во-первых, следование человека в жизни вышеуказанным идеологическим, шире, общечеловеческим ценностям. Во-вторых, успешными людьми, активно участвующими в достижении главной задачи государственно-общественного развития, станут те индивиды, чей психологический профиль личности максимально совпадает с профилем личности, востребованной для построения инновационной социально-ориентированной экономики. Ведущими чертами характера такого человека должны быть: честность, ответственность, личная свобода, достоинство, инициативность, самостоятельность, конкурентоспособность. Крайне важны такие человеческие характеристики, как понимание ценности человеческой жизни и уважение к старшему поколению. Успешный человек в новой России должен обладать развитым интеллектом, инновационным и аналитическим мышлением и быть способен к новаторству и творческому труду. Важнейшим качеством успешного человека становится развитая трудовая мотивация, умение трудиться и любовь к труду. Требуется высокий уровень развития экологического и правового сознания, толерантности и социально-ответственного поведения. Человек должен быть сдержанным, уверенным в себе, рассудительным, обладать навыками саморегуляции, стремлением к здоровому образу жизни и занятиям спортом. Очень важно быть не индивидуалистом и эгоистом, а уметь работать во взаимодействии и сотрудничестве с другими людьми, обладать высоким уровнем кооперационности.

Все перечисленные выше качества личности – составляющие самого устойчивого, не подвергающегося девальвациям и финансовым кризисам капитала – человеческого. Именно приращение и сохранение человеческого капитала позволит вывести Россию в число ведущих инновационных мировых держав.

Таким образом, в Концепции долгосрочного социально-экономического развития для всех социальных институтов сформулирован социальный заказ государства, нации на определенный тип социальной личности, способной эффективно действовать в новых экономических координатах: формирование творческой социально-ответственной личности.

Психолого-педагогическое содержание Концепции долгосрочного социально-экономического развития предполагает выделение ряда приоритетных направлений психолого-педагогической и управленческой работы на муниципальном уровне. Это поддержка и со-

провожение талантливых детей, формирование мотивации и развитой потребности в здоровом образе жизни (снижение потребления алкоголя, табака, наркотиков), формирование интереса к занятиям спортом, формирование мотивации к инновационному поведению, развитие интеллекта и нравственности, раннее развитие детей, формирование и сохранение духовно-нравственных ценностей и традиций, формирование ценности семьи, детей, семейных отношений, повышение интеллектуального уровня и уровня культурного развития, развитие конкурентоспособности личности, повышение духовного потенциала личности, раскрытие творческого потенциала личности, социально-психологическая поддержка дезадаптированных детей, реабилитация и психолого-педагогическое сопровождение детей-инвалидов, семей с приемными детьми и детьми, находящимися под опекой, повышение уровня социализации человека, повышение уровня кооперационности (развитие навыков взаимодействия и сотрудничества), формирование и развитие чувств доверия и ответственности, как основ общества, воспитание инициативности и самостоятельности, формирование предпринимательских ценностей, развитие межнациональной толерантности, развитие следующих личностно-важных психологических качеств: честность, ответственность, личная свобода, понимание ценности человеческой жизни, достоинство, любовь, верность, забота, патриотизм и вера в Россию, инновационное и аналитическое мышление, самостоятельность, способность к новаторству и творческому труду, развитая трудовая мотивация, развитое экологическое, правовое сознание, сформированная экологическая культура, навыки саморегуляции, социально-ответственное поведение, уважение к старости, толерантность.

По нашему мнению, вся социальная среда муниципального образования, а не только воспитательное и обучающее пространство общеобразовательной школы, должно наполняться ценностями, общими для всех россиян. Поэтому при организации в муниципалитете работы по организации досуга детей и молодежи, комплектованию библиотечных фондов, развитию сферы культуры также следует учитывать и концепцию фундаментального ядра содержания общего образования¹. Среди включенных в него базовых национальных ценностей – ценности воспитания нравственного, ответственного, инициативного и компетентного гражданина России. А процесс развития личности рассматривается в концепции как процесс принятия ею духовно-нравственных, социальных, семейных и дру-

¹ См.: электронный документ «Фундаментального ядра содержания общего образования» // <http://standart.edu.ru/catalog.aspx?CatalogId=821>

гих ценностей. Основными направлениями развития личности станут личностная культура, социальная культура, семейная культура. К базовым национальным ценностям авторами-разработчиками концепции фундаментального ядра общего среднего образования отнесены: патриотизм (любовь к России, к своему народу, к своей малой родине; служение Отечеству); социальная солидарность (свобода личная и национальная; доверие к людям, институтам государства и гражданского общества; справедливость, милосердие, честь, достоинство); гражданственность (правовое государство, гражданское общество, долг перед Отечеством, старшим поколением и семьей, закон и правопорядок, межэтнический мир, свобода совести и вероисповедания); семья (любовь и верность, здоровье, достаток, почитание родителей, забота о старших и младших, забота о продолжении рода); труд и творчество (творчество и созидание, целеустремленность и настойчивость, трудолюбие, бережливость); наука (познание, истина, научная картина мира, экологическое сознание); традиционные российские религии (ценности традиционных российских религий принимаются школьниками в виде системных культурологических представлений о религиозных идеалах); искусство и литература (красота, гармония, духовный мир человека, нравственный выбор, смысл жизни, эстетическое развитие); природа (жизнь, родная земля, заповедная природа, планета Земля); человечество (мир во всем мире, многообразие культур и народов, прогресс человечества, международное сотрудничество).

Подчеркнем, что на решение этих задач должны быть ориентированы не только школа, но и семья, и вся система социальных институтов, обеспечивающих социализацию личности, в том числе СМИ и МК, органы государственного управления и местного самоуправления.

В данном контексте информационно-психологическое содержание Концепции 2020 определяется решением ряда задач в области информационно-коммуникативного сопровождения процесса воспитания и развития личности. От качества актуализации указанных базовых национальных ценностей в СМИ не в последнюю очередь будет зависеть эффективность работы по становлению и развитию инновационной экономики России.

Эффективное решение поставленных в Концепции долгосрочного социально-экономического развития на период до 2020 г. задач по формированию социально-ориентированной инновационной экономики предполагает активное участие граждан, развитие человеческого потенциала страны. Однако на уровне местного самоуправления (особенно в городских и сельских поселениях), там, где и сосре-

доточена основная масса населения, отсутствуют методики информационно-психологического и социально-психологического сопровождения реализации стратегии инновационного развития страны. В то же время, в системах образования и социальной защиты муниципалитетов сосредоточен значительный профессиональный психологический ресурс в лице психологов образования и социальной защиты, в основном решающих узкопрофильные задачи и не включенных в решение комплексных задач социально-психологической коррекции.

Сегодня остро требуется разработка и внедрение комплексной системы мер, направленных на позитивизацию чувственно-эмоциональной сферы, актуализацию духовно-нравственных ценностей и формирование психологической готовности населения к активному участию в реализации государственной политики, направленной на долгосрочное социально-экономическое развитие. Необходимо формирование психологического, нравственного и духовного здоровья нации, осуществление социально-психологического просвещения жителей; формирование психологической культуры населения.

В этой ситуации возрастает важность разработки системной модели комплексного массового информационно-психологического и социально-психологического сопровождения решения государственных задач. Особое внимание необходимо обратить на информационно-психологическую работу с такими демографическими группами, как молодежь 1980–1993 г.р. (активно вовлекаемую в процесс реализации Концепции), пенсионеры (с целью формирования адаптационных механизмов и снижения уровня социально-психологической напряженности), среднее поколение 1955–1980 г.р. (активные исполнители Концепции долгосрочного социально-экономического развития). При разработке системы информационно-психологических воздействий необходимо предусмотреть целый комплекс управленческих, информационных, коммуникативных, социально-психологических мер в целях реализации воспитательных функций СМИ и МК в отношении школьников 2000–2005 гг. рождения. Их родителями стали представители поколения 25–30-летних, рожденные в 80-х гг. XX в. и попавшие в период становления личности на период 90-х гг. XX в., социальная и психологическая атмосфера которых характеризовалась резким снижением ценности человеческой личности, отрицанием традиционных национальных норм и способов жизнедеятельности, пренебрежением к морально-нравственным нормам, снижением трудовой мотивации.

В качестве основных направлений информационно-коммуникативной, информационно-психологической, информационно-аналитической работы назовем, во-первых, анализ социально-психологи-

ческих особенностей личности и создание социально-психологического профиля населения. Во-вторых, содействие развитию творческих способностей и инновационного мышления, формирование трудовой мотивации молодого поколения. В-третьих, освоение гражданами методов гармонизации эмоционального состояния и настроения; формирование навыков бесконфликтного общения. Особое направление – формирование психологических установок морально-нравственного, трудового, демографического, экономического, инновационного поведения, соответствующего актуальному уровню и задачам социально-экономического развития страны. Еще одно направление – выработка и реализация методики социальной психокоррекции неблагоприятных социально-психологических черт и состояний общества, содействие развитию психологически комфортной социальной среды.

Роль информационно-психологической поддержки граждан, социально-психологического сопровождения и поддержки принятия и исполнения решений органов власти многократно возрастает в условиях финансово-экономического кризиса, в особенности в сфере предупреждения и психопрофилактики возможных проявлений социальной агрессии (в частности, проявлений межнациональной нетерпимости в молодежной среде). Цель информационно-психологической и информационно-управленческой работы в этот период – создать информационные и инфраструктурные условия для оказания социально-психологической помощи гражданам в кризисной ситуации, направленной на повышение их социальной адаптации, овладение людьми новыми способами поведения. Такими информационными и инфраструктурными проектами могут стать специально созданные информационные и коммуникативные каналы, СМИ и МК, региональные службы Телефона доверия, школы коммуникативной компетентности, виртуальные службы психологической помощи в системе Интернет. В этой ситуации важно оказать содействие выявлению, формированию и развитию у граждан психологических, духовных и нравственных резервов для активной социальной созидательной деятельности в посткризисный период. Также необходимо выявить пути и возможности проведения социально-психологической коррекции социального поведения (в том числе развитие патриотизма и уважения к истории народа России), определить пути и способы предупреждения и профилактики возможных проявлений социальной агрессии.

Особенностью массовой информационно-психологической деятельности по оказанию социально-психологического влияния на формирование психологических установок морально-нравственного,

трудового, демографического, семейного, экономического, инновационного поведения членов местных сообществ, соответствующего актуальному уровню и задачам социально-экономического развития страны, является комплексное использование всего спектра индивидуальных, групповых и массовых информационно-коммуникативных средств таких, как система СМИ и МК, групповые семинары и тренинги, социальная реклама и т.д.

В рамках средств государственной поддержки, выделенных в качестве грантов Президента РФ в 2006 и в 2008 гг., нами была отработана модель комплексного информационно-психологического и социально-психологического сопровождения решений государственной власти в муниципальных образованиях поселенческого типа с численностью населения до 75 тыс. чел. Методологическим основанием разработки указанной модели стали: теория социального психосинтеза, теоретические разработки в области психокоррекционной функции СМИ, ряд теоретических положений социальной информатиологии и государственной информационной политики¹.

Модель комплексного информационно-психологического и социально-психологического сопровождения решения задач Концепции 2020 в муниципальном образовании включает в себя два блока мероприятий: блок социально-управленческих мер и блок личностной поддержки. Направлениями деятельности в рамках блока социально-управленческих мер являются: организационно-управленческое, инфраструктурное, социологическое. Блок личностной поддержки предполагает деятельность по направлениям: информационно-психологическое масс-медийное, коммуникативно-психологическое, психологическое. В блоке социально-управленческих мер особое внимание следует уделить проведению социологических исследований по выявлению уровня социального самочувствия больших социальных групп и наличия у них психологических, духовных и нравственных резервов для активной социальной созидательной деятельности по реализации задач Концепции 2020, определению актуального психологического профиля социальной личности. В рамках реализации социально-управленческих мер реализуется задача вовлечения психологов, работающих на территории, в процесс оказания психологической поддержки жителям. Важное направление работы – создание психологической инфраструктуры для обеспече-

¹ Попов В.Д. Тайны информационной политики (социокоммуникативный психоанализ информационных процессов). М.: Изд-во РАГС, 2009; Ассаджиоли Р. Психосинтез: теория и практика. М., 1994; Информационная политика: Учебник / Под общ. ред. В.Д. Попова. М.: Изд-во РАГС, 2003; Попов В.Д. Информатиология и информационная политика. М., 2001; Попов В.Д. Социальный психоанализ в России: проблемы и перспективы. М., 1997; Попов В.Д. Социальная информатиология – наука XXI века (проблемы становления и развития). М.: Изд-во РАГС, 2004.

ния оказания дистанционной психологической помощи и поддержки гражданам (создание виртуальной психологической консультации в сети Интернет и психологического Телефона доверия).

Реализация мероприятий блока личностной поддержки связана с организацией работы психологической службы Телефона доверия и виртуальной психологической консультации в сети Интернет; изданием специализированной газеты, созданием психологических рубрик и страничек в муниципальных печатных и электронных СМИ; а также созданием школы коммуникативной компетентности в сфере Интернет-технологий общения с целью проведения мероприятий по повышению социальной адаптации граждан, в особенности старшего поколения, и овладения ими новыми способами личного поведения.

Организационно-управленческое направление реализации указанной модели предполагает инициирование в муниципальном образовании работы по комплексному социально-психологическому и информационно-психологическому сопровождению процесса реализации Стратегии 2020. Такая работа проводится в рамках слушаний, собраний, совещаний, круглых столов с участием психологов различных сфер деятельности (психологи образования, управления, социальной, коммерческой сфер и т.п.), руководителей педагогических и социальных учреждений, СМИ, руководителей законодательной и исполнительной власти муниципального образования.

По итогам этих мероприятий необходимо принять не только соответствующие резолюции, но и сформировать сводный план информационно-психологической и социально-психологической деятельности психологического сообщества муниципалитета на год. Следует помнить, что эффективная реализация плана требует его подкрепления соответствующими административными мерами, например, соответствующим письмом руководителя Управления образования города (района), направленным в адрес руководителей образовательных учреждений города (района). Также целесообразно создать специальные рабочие группы, обеспечивающие реализацию модели информационно-психологического и социально-психологического сопровождения Концепции 2020 в муниципальном образовании. Примерный состав рабочей группы: руководитель – глава органа МСУ или заместитель по социальной работе; члены рабочей группы: руководитель ШМО школьных психологов, депутаты, руководители управлений образования, молодежной политики, социальной сферы, руководитель муниципальных СМИ, информационно-аналитического подразделения органа МСУ, представители общественности и т.п.

Реализация мероприятий в рамках социологического направления модели комплексного информационно-психологического и социально-психологического сопровождения решения задач Концепции 2020 связана с проведением анализа социально-психологического статуса населения муниципалитета, целью которого является выявление актуального психологического профиля социальной личности и психологической готовности граждан к решению задач стратегического развития страны. Такой анализ проводится в форме массового и экспертного социологического опроса по специально разработанной анкете. Целевыми группами для массового опроса являются разные поколения жителей города (района): поколение 16-летних (учащиеся старших классов школ, студенты колледжей и техникумов), поколение 25-летних (студенты вузов, молодые специалисты или работники предприятий всех форм собственности, молодые родители), поколение 40-летних (родители учащихся), поколение 70-летних (лица пенсионного возраста). В экспертном опросе принимают участие руководители органов МСУ, сферы образования, психологи, педагоги. Проведение массового и экспертных опросов целесообразно проводить с привлечением специалистов информационно-аналитических подразделений органов власти, владеющих методикой подготовки и проведения социологических опросов на территории муниципалитетов.

В процессе реализации модели комплексного информационно-психологического и социально-психологического сопровождения решения задач Концепции 2020 следует проводить не менее двух волн массового опроса. Первая волна имеет целью определение основных направлений и методов информационно-психологического и социально-психологического воздействия. В конце реализации программы проводится вторая волна опроса, которая позволит определить степень достижения целей информационно-психологического и социально-психологического сопровождения решения задач Концепции 2020, а также осуществить долгосрочное прогнозирование развития социально-психологической ситуации в муниципалитете.

Реализация инфраструктурных мероприятий предполагает создание для жителей муниципального образования условий для получения психологической помощи и поддержки. Особое внимание следует уделить созданию условий для оперативного дистанционного консультирования психологов с использованием возможностей сети Интернет и телефонной связи. Такой вид консультирования особенно удобен в условиях становления информационного общества и дефицита времени на личный визит, а также в связи с отсутствием у граждан традиций личного посещения психолога. Кроме того, создав в сети Интернет Виртуальную психологическую Интер-

нет-консультацию, психологическую помощь и поддержку возможно предоставить поколению 16-25 летних граждан города (района), традиционно использующим Интернет для получения информации и общения. Служба психологического Телефона доверия, наоборот, в большей степени рассчитана на аудиторию 40- и 70-летних граждан, для которых традиционным средством коммуникации является телефонная связь.

Многолетний опыт работы службы Телефона доверия в городе Лобня Московской области показывает, что на Телефон доверия чаще обращаются взрослые люди (более 80 % всех звонков). При этом наиболее востребованы по телефону следующие психологические консультации: об обучении и воспитании детей (34 % обращений); налаживание внутрисемейных отношений (28 % обращений); вопросы детско-родительских отношений (24 % обращений); межличностные отношения (15 % обращений).

При обращении в Виртуальную психологическую Интернет-консультацию, размещенную на официальном городском сайте www.lobnya.ru, основные вопросы абонентов связаны с проблемами поиска партнера, установления и сохранения любовных отношений (27 %); поиском смысла жизни, социальными переживаниями, внутриличностными проблемами (20 %); проблемами одиночества и общения (17 %); вопросами семейных и супружеских отношений (16 %); проблемами детско-родительских отношений (13 %) и школьного обучения (7 %).

Развитию муниципальной инфраструктуры психологической помощи и поддержки способствует и создание школы коммуникативной компетентности в сфере Интернет-технологий общения для лиц старшего поколения. Курс школы нацелен на повышение социальной адаптации и овладение гражданами новыми способами личного поведения. Освоение слушателями базовой информации о компьютерных технологиях и общении в сети Интернет будет способствовать снижению у них социальных страхов и уровня недоверия к новому – информационному типу общества; уменьшит степень непонимания между людьми различных поколений, а также будет способствовать удовлетворению познавательных интересов и коммуникативных потребностей граждан, повышению их самооценки и жизненного тонуса вследствие овладения новыми перспективными знаниями и умениями.

Важными элементами инфраструктуры психологической помощи в муниципалитете являются консультационный пункт психолога для вступающих в брак на базе отдела ЗАГС, а также школа опекунов и приемных родителей на базе отдела опеки и попечительства.

Ядром модели комплексного массового информационно-психологического и социально-психологического сопровождения реализации Концепции 2020 являются информационно-психологические масс-медийные мероприятия. Их спектр широк – от разработки и выпуска серий листовок-памяток с психологическими рекомендациями для молодежи, пенсионеров, семей до разработки и размещения на местном телевидении роликов социальной рекламы, направленной на формирование психологических установок морально-нравственного, трудового, демографического, семейного, экономического, инновационного поведения членов местного сообщества. Также целесообразно организовать размещение на щитах и растяжках социальной рекламы, направленной на актуализацию морально-нравственных ценностей и позитивизацию чувственно-эмоциональной сферы членов местного сообщества, проработать вопрос создания психологических рубрик или передач на городском телевидении и радио.

Наиболее эффективным каналом донесения психологической информации до членов местных сообществ являются печатные СМИ. Поэтому психологам необходимо использовать их потенциал, как минимум для организации психологических рубрик и страничек в муниципальных СМИ, как максимум – для выпуска специализированной ежемесячной газеты.

Целью масс-медийной деятельности психологов является пропаганда среди населения муниципалитета психологических знаний, способствующих формированию личностных качеств и свойств, адекватных социальному заказу государства и общества, сформулированному в рамках Концепции долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 г., содействие формированию и укреплению духовного, нравственного и психологического здоровья общества. В качестве задач масс-медийной деятельности определены следующие:

- пропаганда духовно-нравственных ценностей как основы для воспитания подрастающего поколения, формирование у личностей высших мотивов поведения и деятельности (самоактуализация, эстетические, самоуважение);
- пропаганда мер, направленных на позитивизацию чувственно-эмоциональной сферы личности;
- формирование психологической готовности населения к активному участию в реализации государственных мер, направленных на долгосрочное социально-экономическое развитие РФ, через разъяснение психологических путей и способов формирования личности, соответствующей социальному заказу государства и общества,

сформулированному в рамках Концепции долгосрочного социально-экономического развития России на период до 2020 г.;

- осуществление массовой информационно-психологической коррекции системы потребностей, интересов, ценностей, мотивов, социально-психологических черт;

- актуализация психологических черт, свойств и качеств личности, способствующих успешному функционированию в условиях инновационного общества: инновационное мышление, гибкость ума, ответственное родительство, навыки формирования благоприятного семейного климата, межличностного общения и др.;

- оказание социально-психологического влияния на формирование психологических установок морально-нравственного, трудового, демографического, семейного, экономического, инновационного поведения членов местного сообщества, соответствующего актуальному уровню и задачам социально-экономического развития страны;

- содействие развитию творческих способностей личности, инновационного мышления, трудовой мотивации, освоению молодым поколением ценностей семьи и ответственного родительства;

- содействие формированию у молодого, среднего и старшего поколения навыков бесконфликтного общения, освоения системы мер по гармонизации эмоционального состояния и др.;

- пропаганда модели типа личности адекватного решению поставленных задач стратегического развития;

- содействие подготовке человека к успешному функционированию в условиях инновационного общества;

- содействие формированию мотивации и готовности к участию в создании в России инновационного общества;

- формирование адаптационных механизмов и снижение уровня социально-психологической напряженности в среде лиц пожилого возраста.

Психологические мероприятия в рамках модели информационно-психологического и социально-психологического сопровождения реализации Концепции 2020 проводятся в соответствии с разработанным в рамках проведения организационно-управленческих мероприятий городским планом по направлениям: «Старшее поколение», «Молодежь: любовь, семья, лидерство, инновации», «Ответственное родительство», «Опекунская семья», «Как стать мастером (профессиональная ориентация молодежи на получение рабочих и инженерных специальностей)», «Мораль и нравственность», «Инновационное мышление», «Психологическое сопровождение малого бизнеса», «Гражданский активист» и т.п. Эти мероприятия предпо-

лагают проведение психологических тренингов (личностного роста, общения, развития творческих способностей, профориентации, семейных взаимоотношений, ответственного родительства и др.), бесед, родительских собраний, иных форм занятий психологов как с детьми и подростками, так и с их родителями, а также с молодыми людьми. Такими мероприятиями могут стать: классные часы по теме «Формирование семейных ценностей и ответственного отношения к семье», создание в детском саду или в микрорайоне «Семейного клуба», проведение лекций по психологической подготовке к родам для молодых мам и пап на базе городской женской консультации, тренинги по формированию навыков бесконфликтного общения и развитию эмпатии, и т.п.

В ходе отработки модели комплексного массового информационно-психологического и социально-психологического сопровождения реализации Концепции 2020 был проведен анализ социально-психологического статуса населения муниципалитета с целью выявления актуального психологического профиля социальной личности, психологической готовности граждан к решению задач стратегического развития страны, определения основных направлений и методов информационно-психологического и социально-психологического воздействия. Разработаны анкеты и проведено четыре экспертных опроса разных поколений граждан города: поколения 40-летних; поколения 70-летних; поколения 16-летних; экспертов-психологов, педагогов и управленцев. Всего опрошено 353 человека.

Одна из основных целей исследования предполагала выявление степени готовности поколения 16-летних граждан страны к решению задач инновационного социально-ориентированного развития страны.

Результаты опроса показали, что наивысшую готовность действовать старшеклассники проявляют в отношении тех государственных задач, которые максимально приближены к потребностям юного возраста. Это укрепление семьи, уважение к человеку и раскрытие его творческого потенциала. Но при этом, несмотря на приоритет семьи, участвовать в демографическом развитии страны молодежь пока не готова. Переход от однодетной к многодетной семье ребята поддерживают менее интенсивно, чем укрепление семейных отношений. Разрыв уровня поддержки этих задач составляет 2,5 раза. С одной стороны, понятно, что пока деторождение не входит в круг личных жизненных задач. Но, с другой стороны, подобный факт может сигнализировать о возможном воспроизводстве в будущем установок репродуктивного и семейного поведения, полученных в родительских, чаще однодетных или неполных семьях. А та-

кое положение дел в итоге приведет в лучшем случае к стагнации в демографическом развитии страны, в худшем – к продолжению «сползания» нации в демографическую яму.

Как обстоят дела с готовностью молодежи к участию в строительстве новой экономики? К сожалению, по всем направлениям социально-экономического развития, требующим приложения свежих молодых сил, творческой энергии и активности, ребята демонстрируют низкий уровень личной заинтересованности в их реализации. Это касается и участия молодых в развитии инновационной экономики, малого бизнеса, и удовлетворение потребностей страны в специалистах со средним и начальным профессиональным образованием. Причин такого положения дел может быть несколько. От неинформированности и отсутствия разъяснительной работы, до недостаточного развития личностных качеств, к примеру, творческих способностей, необходимых для инновационной деятельности, или экономического сознания, самостоятельности, ответственности, предприимчивости, вкуче позволяющих быть эффективным предпринимателем. Ну и конечно, это наличие жесткой установки на получение высшего образования. Притом, что уже сегодня, зачастую, наиболее эффективен, высокооплачиваем и востребован в профессии бывает хороший мастер, монтажник, рабочий, чем менеджер, юрист, экономист с высшим образованием.

Особо хотелось бы выделить общий невысокий уровень готовности молодежи и к участию в решении государственных задач построения гражданского общества и укрепления межнациональных отношений. Здесь четко проявляется недостаток гражданской активности и ответственности, межнациональной толерантности, патриотизма. Существенно и то, что при оценке степени личной важности базовых ценностей развития страны, в качестве наименее важных старшеклассники выделили именно патриотизм и межнациональный мир. А ведь сегодня именно эти качества становятся залогом консолидации общества для реализации социально значимых интересов, сформулированных в Концепции долгосрочного социально-экономического развития России. В целом, ответы школьников продемонстрировали практически полную апатию по отношению к участию в жизни страны, решению ее насущных проблем и самых актуальных вопросов нынешней повестки дня.

В исследовании социально-психологического статуса населения муниципалитета ставилась также цель определить актуальный психологический профиль личности 16-летних, выявив в нем положительные и отрицательные черты на основе самооценок старших школьников. Главный вывод: «родители», представляющие поколе-

ние 40-летних, и даже педагоги не в полной мере понимают, какие психологические характеристики являются ведущими в социальной личности поколения нынешней молодежи.

Если попытаться составить рейтинг 10-и ведущих черт личности подростков по их самооценкам, то четыре из них будут представлять негативные психологические характеристики (равнодушные, неуравновешенность, эгоизм и злость). Положительные черты – доброжелательность, оптимистичность, сострадание, коммуникабельность, уверенность в себе, честность.

В десятку положительных характеристик собирательной личности 16-летних, по мнению подростков, входят помимо уже указанных черт, характерных для поколения, активность, целеустремленность, дружелюбие, поддержка. А десятка отрицательных черт дополняется жадностью, корыстью, агрессивностью, грубостью, развратом, лживостью.

Подростки со свойственной им критичностью рисуют свое поколение достаточно мрачными психологическими красками. В автопортрете «цвета» равнодушия преобладают над «цветами» активности и целеустремленности. Жадность встречается чаще, чем щедрость. Корысти больше, чем бескорыстия. Аморальность «прорисована» четче, чем совесть. Дисгармонию в портрет поколения вносят «цветовые нюансы» разврата, слабоволия, отчасти недисциплинированности. Взрослые же, выбирая палитру красок для прорисовывания положительных черт личности молодых, не видят самых ярких из них – доброжелательности и сострадания, не расцвечивают портрет «мазками» любви, щедрости, совести, не добавляют тонов дружелюбия, поддержки близким. А именно эти черты и характеристики, по мнению подростков, делают автопортрет поколения более выпуклым и живым. В то же время, взрослые, характеризуя отрицательные черты социальной личности старших школьников, упускают из внимания такие основные цвета, как слабость и неуравновешенность психики молодежи, их раздражительность и несдержанность, жадность, корысть, грубость, лживость, подлость, а также цветовые нюансы зависти, пессимизма.

Таким образом, сегодня обществу и государству необходимо работать над формированием психологической готовности граждан к решению задач стратегического развития страны, сближением актуального профиля социальной личности, с идеальным, запрашиваемым государством и обществом. А следовательно, необходимо создать и реализовать комплексную модель информационно-психологического сопровождения решения государственных задач на муниципальном уровне власти.

Н.Ю. Коротина (Челябинск)

ЭКОЛОГО-ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ ОРИЕНТИРЫ В ФОРМИРОВАНИИ ИНВЕСТИЦИОННО-ИННОВАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ (МУНИЦИПАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ)

Вектор социально-экономического развития регионов России определен посланием Президента Российской Федерации от 12.11.2009 г., где обозначена в качестве необходимого условия реализации модернизированной направленности экономики инновационно-инвестиционная стратегия. Программам развития инвестиционного и инновационного потенциала уделяется особое внимание в Челябинской области, экономика которой базируется преимущественно на отраслях топливно-энергетического комплекса и является высокоприродоёмкой.

Продукция металлургического производства составляет более 60 % объема произведенной в Челябинской области продукции. Область занимает первое место в России из 83 регионов по таким экологоемким видам производства как выплавка стали и производство проката черных металлов. В первой пятёрке регионов Российской Федерации область по производству стальных труб, меди, никеля, железобетонных конструкций и изделий¹.

Данная структура производства крайне негативно сказывается на экологической обстановке области, что определяет необходимость реализации эколого-ориентированного подхода в дальнейшем социально-экономическом развитии региона².

Кроме того, что необходимость изучения содержания, методов и рычагов реализации эколого-ориентированного подхода, источников финансирования и методик оценки эффективности его реализации считаем правомерным отметить, что определяется и актуальность выявления резервов качества жизни населения.

Дело в том, что высокие объемы промышленного производства не способствуют высокому уровню качества жизни населения области: по объемам промышленного производства регион стоит на 5-м месте в РФ, а по индексу развития человеческого потенциала, характеризующему качество жизни населения, – на 17-м.

¹ Регионы России. Социально-экономические показатели. 2009: Стат. сб. М.: Росстат, 2009.

² Коротина Н.Ю. Эколого-ориентированный подход к управлению социально-экономическим развитием территорий // Седьмая Всероссийская научно-практическая конференция «Проблемы эффективности государственного и муниципального управления в условиях экономического кризиса: возможен ли инновационный шаг в развитии России?» ЧИ УраГС, 2009.

Как известно, индекс развития человеческого потенциала зависит от показателей ВВП на душу населения, общей продолжительности жизни и уровня грамотности населения. Значение показателей ВВП на душу населения и уровня грамотности находятся в Челябинской области на уровне не ниже среднероссийского. Проблемным для Челябинской области является показатель долголетия (66,17 лет), который ниже среднего по России (66,70 лет) и значительно ниже максимального значения показателя в России (76,02 лет - в республике Ингушетия)¹. На продолжительность жизни, как известно, непосредственным образом влияет экологическая обстановка, а экологические проблемы снижают качество жизни населения Челябинской области.

Вышеизложенное определяет важность исследования вопросов формирования и оценки эффективности инвестиционного климата, определения направления инновационных изменений.

Рассмотрим особенности формирования инвестиционного потенциала Челябинской области на уровне 83 субъектов РФ в 2008–2009 гг. (табл. 1).

Согласно табл. 1 интегральное совокупное место в рейтинге – 13 – обеспечивается за счет трудового, производственного, потребительского и инновационного потенциалов. Наличие высококвалифицированных кадров с низкой оплатой труда (в первую очередь, в сфере промышленного производства), является главным фактором привлекательности Челябинской области в глазах инвесторов. Мотивирующим аспектом повышения эффективности использования трудового потенциала, безусловно, является качественная разработка мероприятий по повышению среднего уровня платы труда в регионе. Уровень развития природно-ресурсного и инфраструктурного потенциала (Челябинская области находится во втором десятке из 83 субъектов) усиливает необходимость разработки мероприятий по повышению экономического потенциала области в целом.

При оценке инвестиционного риска экологический фактор, наряду с криминальным и законодательным, становится ограничивающим, снижающим инвестиционную привлекательность и темпы вовлечения в мирохозяйственные и межрегиональные связи для развития экономики Челябинской области (табл. 2).

¹ Регионы России: цели, проблемы, достижения. Доклад о развитии человеческого потенциала в Российской Федерации 2006/2007. Программа развития ООН (ПРООН). 2007. 145 с. [Электронный ресурс]: Режим доступа: <http://demoscope.ru/weekly/2007/0291/biblio01.php>

Таблица 1

**Инвестиционный потенциал Челябинской области
в 2008–2009 годах**

<i>Составляющие инвестиционного потенциала</i>	<i>Место в рейтинге</i>
Трудовой	10
Потребительский	9
Производственный	9
Финансовый	13
Институциональный	12
Инновационный	8
Инфраструктурный	27
Природно-ресурсный	24
Туристический	10
Общее место в рейтинге по России	13

Инвестиционный риск Челябинской области в 2008–2009 гг. по сравнению с 2007–2008 гг. значительно увеличился (регион с 24 места по привлекательности переместился на 46), что послужило видоизменению Челябинской области – она вошла в число регионов-аутсайдеров по динамике инвестиционного риска.

Таблица 2

Инвестиционный риск Челябинской области в 2008–2009 годах

<i>Составляющие инвестиционного риска</i>	<i>Место в рейтинге</i>
Законодательный	58
Социальный	44
Экономический	21
Финансовый	31
Криминальный	74
Экологический	73
Управленческий	31
Общее место в рейтинге по России	46

Экологический фактор был, есть и будет основополагающим инвестиционного риска, что связано с наличием на территории области экологически напряженных производств. С другой стороны, все остальные составляющие инвестиционного риска также находятся на крайне низком уровне.

Данная ситуация определяет разработку стратегии управления инвестиционным риском в части управленческих решений на всех уровнях иерархии в качестве первоочередной.

Сырьевые отрасли в Челябинской области имеют ограниченные рядом причин пределы роста, и практически единственной возможностью обеспечить рост является внедрение инновационных технологий. Инновационные изменения могут носить разноплановый характер (технические, технологические, организационные, экономические,

финансовые), но главным моментом является то, что использование нового, усовершенствованного механизма практического внедрения инновационного потенциала может обеспечить получение социально-экономического или иного эффекта или преимущества.

Основным направлением инноваций в области эколого-ориентированной деятельности является внедрение ресурсосберегающих технологий.

Ресурсосберегающие производства имеют несравненно большие возможности повышения доходности, поскольку снижение затрат здесь обусловлено ростом концентрации и комбинирования производства в его вертикальных и горизонтальных формах, повышением комплексности использования сырья, расширением ассортимента продукции и появлением лидирующих продуктов.

Инновационное развитие региона и его экологическое состояние являются взаимозависимыми: экологический эффект можно получить, используя инновационные технологии при производстве продукции, а экологичность производства является фактором, определяющим инновационную восприимчивость региона.

К сожалению, при имеющемся значительном инновационном потенциале (8 место из 83 субъектов) доля инновационной продукции в общем объеме производства остается незначительной и составляет 8,3 %¹.

В настоящее время в качестве основных источников экономического развития Челябинская область продолжает использовать факторы производства и инвестиции, направляемые преимущественно в отрасли сырьевого сектора и не способствующие эффективной трансформации структуры регионального хозяйства (табл. 3).

При этом более 80 % всех инвестиций направляются на капитальный ремонт уже устаревшего оборудования. Удельный вес инвестиций в основной капитал на охрану окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов составляет 1,8 %.

Данные табл. 3 свидетельствуют, что оптимизация структуры регионального хозяйства предусматривает разработку реализации оптимизационных моделей, в которых должны быть учтены принципы, методы, формы взаимосвязи экономической, социальной и экологической направленности, а также методы выбора механизма взаимодействия государства и бизнес-структур, формы и источники финансирования, методы формирования и контроля государственной поддержки эколого-ориентированной деятельности в регионе.

¹ Доклад губернатора Челябинской области П.И.Сумина на заседании Законодательного собрания 27.02.2008 [Электронный ресурс]: Режим доступа: [www/http://chelyabinsk.ru/social/13105.html](http://chelyabinsk.ru/social/13105.html)

Таблица 3

**Структура инвестиций в основной капитал
по видам экономической деятельности, 2009 г.¹**

Вид экономической деятельности	Доля инвестиций, % от общего объема
Обрабатывающие производства (без металлургического производства)	9,5
Металлургическое производство и производство готовых металлических изделий	48,0
Производство и распределение электроэнергии, газа, воды	4,3
Строительство	2,1
Транспорт и связь	12,3
Сельское хозяйство, охота, лесное хозяйство	4,4
Социальная сфера	9,0
Операции с недвижимым имуществом, аренда и перераспределение услуг	3,8
Прочая деятельность	6,6

Следует отметить, что большая часть инвестиций в ресурсосберегающие технологии – это собственные средства предприятий (87 %). Другие источники финансирования либо недоступны, либо экономически невыгодны.

Несмотря на отсутствие экономического механизма стимулирования ресурсосбережения, руководители отдельных предприятий в принятии управленческих решений руководствуются тем, что внедрение ресурсосберегающих технологий позволяет не только повысить экологичность производства и снизить воздействие на окружающую среду, но и повысить эффективность производства и конкурентоспособность продукции.

Инновационная политика – это не столько новый тип государственной политики, сколько аналитическая оценка и последующая группировка с нового подхода известных методов научно-технической и промышленной политики, при постановке четко определенной цели – стимулирование научно-технических нововведений.

В Челябинской области необходима такая политика, которая приведет не только к повышению уровня экономического развития, но и к повышению качества жизни населения и улучшению состояния окружающей природной среды.

¹ Постановление Правительства Челябинской области от 11.09.2008 г. № 266-П «Прогноз социально-экономического развития Челябинской области на 2009–2011 гг.».

Д.А. Корсунов (Ростов-на-Дону)

ПОЛНОМОЧИЯ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ

Процесс разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями власти является важным этапом деятельности государства по реформированию и организации публичной власти.

Применительно к органам публичной власти предметы ведения – это тот круг вопросов, решение которых закреплено за данным уровнем власти. Органы власти каждого уровня осуществляют по закрепленным за ним предметам ведения соответствующие виды деятельности¹.

Конституцией Российской Федерации закреплены принципы разграничения предметов ведения и полномочий между уровнями власти. Предметы ведения и полномочия местного самоуправления устанавливаются федеральными законами и могут конкретизироваться законами субъектов Федерации.

Федеральный закон 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» кардинальным образом видоизменил действующую до недавнего времени систему местного самоуправления.

Основной отличительной особенностью нового закона стало наделение множества населенных пунктов статусом муниципальных образований. Как следствие, значительно возрос объем полномочий, возлагаемых на органы местного самоуправления этих территорий. Законодательство наделило их ответственностью за решение вопросов правового и финансового характера, предоставило им возможность самостоятельно формировать стратегию развития муниципального образования².

Представляет интерес возникновение самого термина «вопросы местного значения». Осуществив некоторый анализ нормативно-правовых документов, установлено, что этот термин фигурировал еще в советском законодательстве.

Так, статьей 138 Конституции РСФСР 1978 г. устанавливалось, что местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение гражданами всех вопросов местного значения через избираемые ими органы или непосредственно, выполнение решений вышестоящих органов государственной власти, принятых в пределах их ком-

¹ См.: Система муниципального управления / Под ред. Зотова В.Б. М., 2008. С. 39.

² См.: Основы деятельности главы поселения по организации решения вопросов местного значения. Под общ. ред. Кузнецова С.Г. // Учебно-методический комплекс дистанционного обучения. Ростов н/Д, 2006. С. 3.

петенции, исходя из интересов населения, на основе закрепленных за органами самоуправления материальных и финансовых ресурсов¹.

Необходимо отметить, что раскрытие вопросов местного значения не было осуществлено ни в одном законе вплоть до 1995 г.

В статье 5 закона СССР от 09.04.1990 г. № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» указывалось, что граждане, проживающие на соответствующей территории, непосредственно решают важнейшие вопросы местного значения².

В ст. 1 закона Российской Федерации от 06.07.1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации» вопросы местного значения упоминаются только в формулировке местного самоуправления вообще: «местное (территориальное) самоуправление в Российской Федерации - система организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения вопросов местного значения, исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей, на основе Конституции Российской Федерации и законов Российской Федерации, конституций и законов республик в составе Российской Федерации»³.

В статье 132 Конституции Российской Федерации уже указано, что органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения.⁴

Конституционное закрепление термина «вопросы местного значения» повлекло необходимость более полного раскрытия его содержания. И уже в федеральном законе от 28.09.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» было указано, что «вопросы местного значения – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесенные к таковым уставом муниципального образования в соответствии с Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, законами субъектов Российской Федерации. Кроме того, в ст. 6 впервые приведен их перечень»⁵.

¹ См.: Конституция РСФСР. 1978. Ст. 138. Правовая система «Консультант Плюс».

² См.: Закон СССР от 09.04.1990 г. № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР». Там же.

³ См.: Закон Российской Федерации от 06.07.1991 №1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации». Там же.

⁴ См.: Конституция Российской Федерации. Ст.132. Правовая система «Консультант Плюс».

⁵ См.: Федеральный закон от 28.08.1995 г. №154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Там же.

Взгляды исследователей проблематики местного самоуправления в современной России в некотором роде имеют идентичную направленность в отношении места и роли вопросов местного значения.

Так, профессор Е.В. Гриценко определяет вопросы местного значения как «основное ядро всех предметов ведения и полномочий местного самоуправления»¹.

Е.В. Падерин, трактует вопросы местного значения как «основной элемент, определяющий возможность граждан Российской Федерации самостоятельно участвовать в решении проблем, возникающих в муниципальном образовании, возможность самостоятельно осуществлять принадлежащую им власть»².

В.С. Мокрый определяет вопросы местного значения как «выделенную компетенцию, которой должно обладать местное самоуправление для выполнения конституционных задач»³.

Таблица 1

Вопросы местного значения в развитии законодательства

Конституция РСФСР 1978 г.	местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение гражданами всех <i>вопросов местного значения</i> через избираемые ими органы или непосредственно, выполнение решений вышестоящих органов государственной власти, принятых в пределах их компетенции, исходя из интересов населения, на основе закрепленных за органами самоуправления материальных и финансовых ресурсов
Закон СССР от 09.04.1990 г. № 1417-1 «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»	граждане, проживающие на соответствующей территории, непосредственно решают важнейшие <i>вопросы местного значения</i>
Закон Российской Федерации от 06.07.1991 г. № 1550-1 «О местном самоуправлении в Российской Федерации»	местное (территориальное) самоуправление в Российской Федерации – система организации деятельности граждан для самостоятельного (под свою ответственность) решения <i>вопросов местного значения</i> , исходя из интересов населения, его исторических, национально-этнических и иных особенностей, на основе Конституции Российской Федерации и законов Российской Федерации

¹ Гриценко Е.В. Местное самоуправление в системе публичного управления федеративного государства: Значение опыта ФРГ для России. Иркутск, 2001. С. 295.

² Падерин Е.В. Конституционные основы решения вопросов местного значения в муниципальном законодательстве // Правовые проблемы укрепления российской государственности. Томск, 2005. Часть 23. С. 254.

³ Мокрый В.С. Местное самоуправление в России. 2003. С. 38.

Продолжение табл. 1

Конституция Российской Федерации	органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные <i>вопросы местного значения</i>	
Федеральный закон № 154-ФЗ от 28.09.1995 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	вопросы местного значения - вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесенные к таковым уставом муниципального образования в соответствии с Конституцией Российской Федерации, настоящим Федеральным законом, законами субъектов РФ	<i>предусмотрены общие вопросы местного значения для всех типов муниципальных образований</i>
Федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»	вопросы местного значения – вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и настоящим Федеральным законом осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно	<i>вопросы местного значения разделяются для:</i> <i>- поселений;</i> <i>- муниципальных районов;</i> <i>- городских округов</i>

Интересен вопрос, как определяются вопросы местного значения, так как от этого зависит, какие именно направления будут к ним отнесены.

Европейская Хартия местного самоуправления определяет степень компетенции местного самоуправления следующим образом:

1. Основные полномочия органов местного самоуправления устанавливаются Конституцией или законом. Тем не менее, это положение не исключает предоставления органам местного самоуправления в соответствии с законом полномочий для выполнения конкретных задач.

2. Органы местного самоуправления в пределах, установленных законом, обладают полной свободой действий для реализации собственной инициативы по любому вопросу, который не исключен из

сферы их компетенции и не находится в ведении какого-либо другого органа власти.

3. Осуществление публичных полномочий, как правило, должно преимущественно возлагаться на органы власти, наиболее близкие к гражданам. Передача какой-либо функции другому органу власти должна производиться с учетом объема и характера конкретной задачи, а также требований эффективности и экономии.

4. Предоставляемые органам местного самоуправления полномочия, как правило, должны быть полными и исключительными. Они могут быть поставлены под сомнение или ограничены каким-либо другим центральным или региональным органом власти только в пределах, установленных законом.

5. При делегировании полномочий центральным или региональным органом власти органы местного самоуправления должны, насколько это возможно, обладать свободой адаптировать эти полномочия к местным условиям.

6. Необходимо консультироваться с органами местного самоуправления своевременно и надлежащим образом в процессе планирования и принятия любых решений, непосредственно их касающихся¹.

Еще раз обратимся к определению вопросов местного значения в современном российском законодательстве. Федеральный закон от 28.09.1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет вопросы местного значения как «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, отнесенные к таковым уставом муниципального образования».

В федеральном законе от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» вопросы местного значения трактуются как «вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно».

В приведенных формулировках существует принципиальное отличие. Если первое определение устанавливает, что задачами местного значения являются вопросы, отнесенные к таковым уставом муниципального образования в соответствии с Конституцией Российской Федерации, федеральными законами, законами субъектов Федерации, то есть перечисляются все возможные источники возникновения вопросов местного значения, окончательно закрепляе-

¹ См.: Европейская Хартия местного самоуправления от 15.10.1985. Ст. 4 / Правовая система «Консультант Плюс».

мых уставом муниципального образования, не определяя границ регулирования в этой сфере разными уровнями законодательной (представительной) власти, то второе называет два источника (Конституция и 131-й закон), причем в обоих законах содержится точный перечень вопросов местного значения, а в последнем содержится ограничение, согласно которому перечень вопросов не может быть изменен без внесения изменений и дополнений в федеральный закон¹.

Представляет интерес обязательность исполнения всех вопросов местного значения на территории муниципального образования. Федеральный закон установил четкое количество вопросов местного значения, определил порядок и их распределение по типам муниципальных образований. Однако, по нашему мнению, обязанность их исполнения законом не установлена.

Анализ вопросов местного значения приводит к мысли, что смысл, статус и содержание каждого из них надо рассматривать индивидуально, а в исключительных случаях применительно к конкретному муниципальному образованию.

Формулировка некоторых вопросов местного значения обозначает лишь сферу деятельности. По нашему мнению по каждому вопросу местного значения в соответствующем законе должен быть обозначен перечень полномочий муниципальной власти по решению этих вопросов.

Как альтернатива принятия законов может быть выпуск соответствующими отраслевыми государственными органами методических рекомендаций.

Вопросы местного значения, установленные гл. 3 федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления Российской Федерации» условно можно разбить на две группы или сферы деятельности муниципальной власти².

К первой сфере представляется возможным отнести вопросы властно-управленческого характера с элементами контролирующей функции:

- формирование, утверждение, исполнение бюджета поселения и контроль за исполнением данного бюджета;
- установление, изменение и отмена местных налогов и сборов поселения;
- владение, пользование и распоряжение имуществом, находящимся в муниципальной собственности и т.д.

¹ См.: Широков А.Н. Вопросы местного значения // Местное самоуправление в Российской Федерации. 2007. Сентябрь. С. 51.

² См.: Антонова Н.А. Реформа местного самоуправления в условиях нового законодательства // Местное самоуправление в Российской Федерации. Февраль 2007. С. 61.

Во вторую, более многочисленную, входят вопросы, связанные с оказанием муниципальных услуг населению. При этом существует внутреннее деление на вопросы непосредственного осуществления, например такие, как:

- организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;

- обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения и т. д.,

и вопросы вспомогательного или частичного участия в их решении муниципальной власти:

- создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения;

- создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении;

- участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах поселения.

В приведенных примерах фигурируют вопросы местного значения поселения, но указанные особенности присущи всем типам муниципальных образований.

Принимая во внимание тот факт, что уровень развитости вновь образованных муниципальных образований, или тех муниципалитетов, границы которых остались прежними, существенно различается по многим причинам и факторам, предусмотрена возможность составления соглашения между органами местного самоуправления поселения и муниципального района о передаче части своих полномочий.

Данная норма 131-го закона имеет как положительную, так и отрицательную составляющую. С одной стороны, в первое время некоторые муниципальные власти, путем передачи части полномочий, например на районный уровень, вместе с финансовыми средствами избавляются от лишних проблем организации самостоятельного управления муниципалитетом. С другой, передача полномочия, и участие в управлении внешних объектов, негативно сказывается на практическом опыте муниципальных чиновников, уровень компетентности которых, в условиях динамичного развития, должен постоянно повышаться. А без практических навыков, проб и ошибок, по нашему мнению, этого достичь невозможно.

О.Ю. Косенко, Н.Н. Киселева (Пятигорск)

ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: МЕТОДОЛОГИЯ, ИНСТИТУТЫ, ИНСТРУМЕНТАРИЙ

Освоение методики адаптивного стратегического планирования в России идет достаточно бурно и противоречиво. С одной стороны, растет число научно-методических разработок в области стратегического планирования, аргументировано и детально обсуждаются методические и практические вопросы разработки и реализации стратегий территориального развития, схем развития и размещения производительных сил, включения муниципального уровня в общую систему стратегического планирования. В результате за последние 5 лет в инициативном порядке разработаны долгосрочные стратегии развития Российской Федерации, федеральных округов, ряда субъектов Федерации и городов России. С другой стороны, практика разработки и реализации стратегических документов ставит перед учеными и практиками все новые вопросы.

Ключевые проблемы формирования системы стратегического планирования развития территории можно систематизировать следующим образом: методологические «ловушки»; институциональные «пустоты»; ограниченность инструментария.

Методологические «ловушки» стратегического планирования территории обусловлены фактическим распадом школы планирования на районном уровне. Отсюда отсутствие единых проработанных методик стратегического планирования развития муниципалитета, критериев оценки качества стратегии. Следует отметить невозможность механического проецирования требований, предъявляемых к стратегиям субъектов РФ¹, на муниципальные образования.

Методологической «ловушкой» является нарушение принципов системности и реалистичности при разработке стратегии. Принцип системности предполагает, что все стратегические документы должны представлять собой систему, строго эшелонированную по времени и уровням власти. Приоритеты развития РФ, и место макрорегионов, определенные в стратегии РФ, должны найти отражение в стратегии развития федерального округа, которая, в свою очередь, должна послужить основой для согласования интересов всех

¹ Требования к стратегии социально-экономического развития субъекта РФ. Приложение к приказу Министерства регионального развития РФ от 27 февраля 2007 г. № 14.

входящих в него субъектов. Эта задача видится нам наиболее сложной, учитывая поляризацию в уровне социально-экономического развития регионов Юга России, различия в менталитете, культуре, традициях, обусловленные полиэтничностью округа. Стратегия развития Ставропольского края, должна была быть выстроена с учетом межрегионального взаимодействия с другими северокавказскими регионами и стать консолидирующей основой для разработки стратегий муниципальных образований (см. рисунок).



Рисунок. **Стратегическое планирование территориального развития: эталон и реалии**

На практике процесс стратегического планирования носил хаотичный, бессистемный характер. В 2006 г. принята «Стратегия социально-экономического развития особо охраняемого эколого-курортного региона Российской Федерации – Кавказских Минеральных Вод»¹, в 2008 г. Стратегия развития РФ², 15 июля 2009 г. подписана губернатором Стратегия социально-экономического развития Ставропольского края³. Параллельно с краевой стратегией к разработке собственных стратегий приступили муниципальные

¹ Стратегия социально-экономического развития особо охраняемого эколого-курортного региона Российской Федерации - Кавказских Минеральных Вод до 2020 года. Ессентуки, 2006. [Электронный ресурс] - Режим доступа http://www.stavinvest.ru/?_89&=4

² Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации до 2020 г. [Электронный ресурс] - Режим доступа <http://www.youngscience.ru/753/820/978/index.shtml>

³ Стратегия социально-экономического развития Ставропольского края на период до 2020 года [Электронный ресурс] - Режим доступа http://www.stavinvest.ru/?_89&=4

образования. Стратегии отдельных городов получили общественное одобрение и были утверждены городской думой еще до утверждения стратегии края. В то время как проект Стратегии развития федерального округа и сегодня находится в стадии обсуждения.

Следующая методологическая «ловушка», на наш взгляд, заключается в том, что в погоне за амбициозными идеями нарушается принцип реалистичности (например, амбициозные планы г. Лермонтова по строительству монорельсовой железной дороги вокруг горы Бештау к 2020 г.¹ При этом город не располагает ни достаточными финансовыми, ни достаточными трудовыми ресурсами для реализации обозначенных планов). Нужно четко отдавать отчет, что любые амбициозные планы, включаемые в стратегии, должны быть обеспечены ресурсным потенциалом.

Методологические «ловушки» также обусловлены категориальной неточностью терминов, используемых в стратегических документах (соотношение понятий «доктрина» и «стратегия», содержание категорий «точка роста» и «кластер»). Так, в «Стратегии социально-экономического развития особо охраняемого эколого-курортного региона Российской Федерации – Кавказских Минеральных Вод» в качестве одного из разделов обозначена «Доктрина развития региона». Использование этой категории более уместно применительно к национальному или наднациональному уровню (военная доктрина, внешнеполитическая доктрина).

В ряде стратегий муниципальных образований Ставропольского края, как собственно и в Стратегии края, в качестве «точек роста» предлагают рассматривать традиционные, преимущественно капиталоемкие, а не наукоемкие отрасли, опираясь на высокое значение индекса производства. Таким образом, игнорируется классический подход к определению критериев «точки роста» (термин «точка роста» восходит к идее полюсов роста, выдвинутой французским экономистом Франсуа Перу), в качестве которых ученые отмечают высокотехнологичность и отдачу от вложений в конкретное предприятие или проект.

Что касается категории «кластер», которая широко используется в стратегиях Ставропольского края, региона КМВ и муниципальных образований, то следует обратиться к классическому определению данного термина, предложенному М. Портером: кластер – это сконцентрированные по географическому признаку группы взаимосвязанных компаний, специализированных поставщиков услуг, фирм в родственных отраслях, а также связанных с их деятельностью организаций в определенных областях, конкурирующих, но при этом

¹ Стратегия социально-экономического развития города Лермонтова [Электронный ресурс] - Режим доступа http://www.stavinvest.ru/?_id=89&=4

ведущих совместную работу; кластер – форма сети, которая происходит в пределах географической локализации, в которой близость фирм и институтов гарантирует некоторые формы общности и увеличивает частоту и влияние взаимодействий¹. При этом в стратегиях игнорируется вопрос о взаимодействии субъектов кластера, без чего последний превращается просто в сконцентрированный по географическому признаку набор фирм, предприятий. Таким образом, при ориентации на кластерную политику ключевым вопросом при разработке стратегии является, прежде всего, развитие сетевого взаимодействия (схем сотрудничества) между участниками кластера, определение формы участия в развитии кластера региональных и муниципальных органов власти.

Наличие институциональных «пустот» связано, прежде всего, с отсутствием системы нормативно-правового обеспечения стратегического планирования (действующая ныне система обоснований регионального развития определена еще в от 1995 г. ФЗ «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития РФ»²).

Серьезной проблемой является оторванность стратегического планирования от бюджетного процесса. Во-первых, при планировании бюджета лишь на один год отсутствует возможность полноценно оценить бюджетный потенциал территории. Во-вторых, минусом стратегических документов является отсутствие оценки бюджетного эффекта от реализации проектов, предусмотренных в стратегии.

Существование институциональных «пустот» связано также с незрелостью институтов развития и трансфера инноваций. В Ставропольском крае предусматривается создание бизнес-инкубаторов, технопарков, однако сегодня реально действующие институты, обеспечивающие взаимосвязь науки и производства, практически отсутствуют. В крае не развит региональный рынок ценных бумаг, отсутствует такой институт как «Агентство инвестиций и развития», венчурные фонды. Выжидательная позиция бизнеса и инвесторов в условиях экономического кризиса и последующей рецессии при отсутствии институтов инвестиций и развития приводит, с одной стороны, к тому, что многие предприятия не готовы к расширению объемов производства, внедрению инновационных технологий, отсутствию проработанных инвестиционных проектов; с другой стороны, к замораживанию ряда имеющихся инвестиционных проектов.

¹ Портер М. Конкуренция: пер. с англ. – М.: Издательский дом «Вильямс», 2005. – С.256.

² Федеральный закон №115-ФЗ от 23 июня 1995 года «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации» // Российская газета. 1995. 26 июля.

Слабо развиты институты межмуниципального взаимодействия, что проявляется в дефиците совместно реализуемых проектов, а также, автономности процессов стратегического планирования муниципальных образований.

Структура и кадровый состав органов государственной власти и местного самоуправления не в полной мере соответствует новым функциям, обоснованным в стратегиях их развития. Например, отсутствует структура, отвечающая за продвижение имиджа, осуществляющая мониторинг стратегии.

Ограниченность инструментария проявляется в отсутствии механизма эффективного взаимодействия и партнерства государства с бизнесом и активными группами местного сообщества. Отсюда попытка перенести акцент на административные методы реализации приоритетных целей и задач развития территории.

Руководители администраций городов предпочитают минимизировать использование такого инструмента реализации стратегии как муниципальные целевые программы в связи с низким уровнем самостоятельности местного бюджета и сложностью планирования расходов, как в среднесрочном, так и долгосрочном периоде.

Эффективность мониторинга реализации стратегических планов снижается из-за несоответствия системы муниципальной статистики системе стратегического планирования.

Таким образом, сегодня все четче проявляется общероссийская потребность в формировании действенной системы обоснований социально-экономического развития территорий и последующего теоретико-методологического сопровождения процесса разработки и реализации стратегий.

К.В. Кудряшов, А.А. Санькова (Ставрополь)

СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ТРУДНОСТЕЙ, ВОЗНИКШИХ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

Анализ реформы местного самоуправления в России, ее целей, законодательных основ, контуров и перспектив позволяет сделать вывод о том, что в ходе данного процесса возникшие проблемы и трудности были неизбежны и сделали невозможным введение в действие закона 131-ФЗ с 1 января 2006 г.

Это стало возможным в силу целого ряда причин. Во-первых, в ходе подготовки муниципальной реформы не были сформированы ряд предпосылок, в частности не зарегистрировано муниципальное

имущество; имелись значительные проблемы с взиманием земельного налога. Не были готовы к работе с поселениями федеральная налоговая служба и федеральное казначейство.

Во-вторых, не в полной мере были обеспечены нормативно-правовые предпосылки проведения преобразований. Так, в установленные первоначально сроки Правительство РФ не определило порядок перераспределения имущества между Российской Федерацией, субъектами Федерации, муниципальными образованиями, а также порядок разграничения имущества, находящегося в муниципальной собственности, между различными типами муниципальных образований. Хотя, на практике подобное перераспределение имущества уже происходило в ряде сфер, отсутствие федерального нормативного акта в данной области осложнило этот процесс и не позволило завершить его к 1 января 2006 г., как это было предусмотрено законом 131-ФЗ.

В-третьих, проводимые преобразования осуществлялись далеко не бесконфликтно. Формирование новых механизмов местного самоуправления сопровождалось достаточно многочисленными судебными процессами. Изучая эти судебные разбирательства, можно сделать вывод о том, что большинство их было связано с лишением сельских поселений права на местное самоуправление; борьбой городов за право иметь статус городского округа, а не городского поселения; а также с механизмами выбора главы местного самоуправления.

В-четвертых, возникли сложности с обеспечением переданных на местный уровень вопросов местного значения финансовыми ресурсами. Здесь выявился целый комплекс вопросов, связанных и с проблемами адекватного перераспределения финансовых ресурсов в условиях нового разграничения полномочий, и с недостаточной экономической базой большинства поселений, и с техническими трудностями формирования бюджетов вновь созданных поселений в ближайшие несколько лет. Кроме этого, здесь сработал и психологический фактор: реформа оказалась не соответствующей связанным с ней ожиданиям расширения финансовой основы местного самоуправления за счет собственных доходных источников.

Ситуация еще более усугубилась в связи с тем, что уже после определения перечня вопросов местного значения и закрепления доходных источников за муниципальными образованиями различных типов муниципалитетам были добавлены новые полномочия. Так, например, законом 199-ФЗ от 29.12.2004 г. на муниципальные образования различных типов возложена ответственность: за организацию и осуществление мероприятий по гражданской обороне и защите населения от чрезвычайных ситуаций; за обеспечение деятельности аварийно-спасательных служб; за организацию и осуще-

ствление мероприятий по мобилизационной подготовке муниципальных предприятий и учреждений; за осуществление мероприятий по обеспечению безопасности людей на водных объектах; за создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения.

В-пятых, во вновь образованных муниципальных образованиях, в первую очередь в сельских поселениях, выявился дефицит кадров, квалификация которых позволила бы решать закрепленные за поселениями вопросы местного значения.

В результате осознания возникших сложностей в большинстве регионов предполагалось так или иначе использовать механизмы передачи полномочий от поселений районам на договорной основе, предусмотренные законом 131-ФЗ. Однако массовое применение данного механизма на первоначальных этапах реформы было достаточно сложным – не отработаны были формы договоров; неясно было, как передавать полномочия вместе с финансовыми ресурсами в условиях, когда вновь образованные муниципальные образования еще не имели собственных бюджетов. В этих условиях федеральный законодатель оправдано выступил с инициативой пересмотра сроков проведения реформы.

Анализ нормативно-правовой базы реформы показал, что в законодательство страны были внесены следующие радикальные изменения. Основными в этом процессе было перенос срока вступления в силу закона 131-ФЗ на 1 января 2009 г. В то же время положения закона в части, не касающейся полномочий и бюджетов вновь созданных поселений, стали применяться с 1 января 2006 г.

На протяжении переходного периода регионы должны были ежегодно устанавливать своими законами порядок решения вновь созданными поселениями вопросов местного значения. При этом допускалась частичная либо полная передача данных вопросов на уровень муниципальных районов, сопровождавшаяся зачислением доходных источников, закрепленных за поселениями (включая местные налоги – земельный налог и налог на имущество физических лиц) в районный бюджет. В этом случае доходы и расходы поселений получили возможность входить в состав бюджета муниципального района. Одновременно удлиняются сроки и смягчаются условия перехода к новой системе распределения финансовой помощи, основанной на принципах выравнивания бюджетной обеспеченности. Изначально предполагалось, что новые принципы финансового выравнивания будут внедрены достаточно быстро, хотя определенная часть дотаций и могла распределяться с использованием показателей фактических либо прогнозируемых доходов и расходов. В соответ-

ствии с принятыми поправками, на протяжении всего переходного периода дотации поселениям могли распределяться с использованием показателей фактических либо прогнозируемых доходов и расходов.

Что касается муниципальных районов и городских округов, то здесь процесс перехода к новым механизмам финансового выравнивания протекал еще быстрее.

Подобное изменение сроков перехода к новым финансовым механизмам не может однозначно оцениваться. С одной стороны, оно облегчило финансирование расходов муниципальных образований, позволило учитывать их индивидуальные особенности, специфические характеристики бюджетной сети. С другой стороны, оно снизило финансовую самостоятельность муниципалитетов, поскольку финансовая помощь определялась как разница между такими доходами и расходами каждого муниципального образования, которые сочтет обоснованным вышестоящий уровень управления.

Содержащееся в законе 131-ФЗ требование о безвозмездной передаче собственности вслед за перераспределением полномочий было сохранено, однако сроки передачи собственности были перенесены на 1 января 2008 г. В течение переходного периода до регистрации права собственности на данное имущество органы власти соответствующего уровня вправе безвозмездно использовать это имущество для исполнения своих полномочий.

Было снято требование проведения на региональном уровне съездов муниципальных образований в целях создания советов муниципальных образований субъектов РФ.

Изменены сроки описания и утверждения границ в соответствии с требованиями градостроительного и земельного законодательства.

Таким образом, принятие указанных поправок привело к тому, что на протяжении переходного периода темпы и сроки муниципальной реформы во многом были определены не федеральными нормативно-правовыми актами, а политикой того или иного региона.

С.И. Кузина (Ростов-на-Дону)

РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ

Анализ структуры политической системы современной России показывает на необходимость дальнейшего формирования институтов гражданского общества как одного из обязательных условий становления государства. Актуальным является вопрос динамичности во времени и пространстве процессов экономического, культурного, правового и политического взаимодействия власти и общест-

ва. Необходимыми признаками гражданского общества являются: персонифицированное отношение к собственности, развитая система горизонтальных связей гражданской активности в форме различных общественных организаций, наличие различных форм муниципального самоуправления, система права как основа стабильности жизни общества, независимые средства массовой информации.

Важными условиями функционирования гражданского общества являются сотрудничество всех его участников, добросовестная конкуренция, социальная ответственность и гуманизм. Структуры гражданского общества, возникающие как социально организованные ячейки за пределами политики, охватывают и политику, так как создают «малую» политику и экономику страны. Гражданское общество составляется из социально активных граждан, которые проявляют гражданскую ответственность ради себя и своих близких. По мере увеличения численности таких ответственных и сознательных граждан общество претерпевает существенные социальные, правовые и политические изменения.

Проблема медленного становления гражданского общества в России имеет свои исторические корни. Низкий уровень гражданской культуры обусловлен отсутствием на протяжении длительного времени возможности у россиян играть решающую роль в общественно-политической жизни страны. Резкий переход от тоталитарно-авторитарного общества к демократическому, приведший к охлократии, развалу государства, резкому обнищанию населения, вызвал к жизни необходимость усиления силовой составляющей власти. Реализованный концепт «сильного» государства в 2000-е гг. способствовал консолидации российского общества, остановил «расползание» государства вследствие «парада суверенитетов». Однако дальнейшее укрепление вертикали власти, привычный патернализм населения привели к ситуации, когда фактически народ не выбирает свою власть, а одобряет предложенную властной элитой кандидатуру (последние выборы 2008 г. показывают на растущую опасность дискредитации института выборов). Народу не оставили свободы выбора, фактически введя процедуру преемства власти. Восемилетие президентства В. Путина прошли в обстановке подъема экономики, стабилизации социальной жизни, и, естественно, когда общество жаждало «продолжения банкета», оно готово было проголосовать за любого, кого назовет «лидер нации». При отсутствии развитого гражданского общества, партий, выражающих интересы разных групп населения, каналов и инструментария выдвижения кандидатур «снизу» политическая борьба за президентское кресло свелась к борьбе внутри властвующей элиты.

Процесс формирования гражданского общества в настоящее время в России имеет свои сложности. В последние десятилетия были разрушены органичные связи общественной жизни, утрачены многие народные общинные традиции. Развитие разных форм местного самоуправления представляется необходимым условием институционализации системных элементов гражданского общества. Во многом противоречивое взаимодействие государственных органов и становящихся институтов гражданского общества делает переходный период развития форм самоуправления ддящимся во времени. Особую озабоченность вызывает несовершенство законов и иных правовых актов в сфере организации местного самоуправления. Федеральный закон № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» претерпел множественные (до 50 %) поправки, срок его вступления в силу был перенесен с 1 января 2006 г. на 1 января 2009 г., последние изменения внесены в декабре 2009 г. Реализация закона требует проведения серьезной подготовительной работы в субъектах Российской Федерации и муниципальных образованиях, к чему не все из них оказались готовы.

Через постепенное повышение уровня правовой культуры, приобретение управленческих навыков, компетентное суждение о важнейших общественно-государственных проблемах граждане могут брать на себя все больше функций государственной власти и переходить к самоуправлению. В ходе политической реформы члены общества должны иметь гарантированную законом и обеспеченную государственным механизмом возможность выражать свою политическую волю.

Важнейшей предпосылкой формирования гражданского общества является социально-психологический контекст, предполагающий определенную систему ценностей и этических норм, политическую культуру, особый тип межличностных отношений, основанных на чувстве общественной солидарности и доверия. В условиях «дикого» рынка, возникшего в 90-х гг. в России, чреватого неконтролируемым повышением цен, социальной незащищенностью большей части населения, продолжающейся имущественной дифференциации между разными слоями общества, проблемы социальной справедливости, независимой от чьей-либо личной воли, несут особый потенциал социальной напряженности. В стране идет процесс формирования многочисленных общественных организаций и движений. Ярким примером роста гражданской активности и ответственности российского общества могут послужить события в г. Калининграде в январе 2010 г., когда на митинг протеста против политики

местных властей вышли 12 тысяч горожан. Митинг прошел в цивилизованных рамках, без экстремистских лозунгов, но с призывом к властям прислушаться к голосу общества. «Мы не хотим жечь машины. Не хотим бить витрины. Не хотим никаких кровопролитий и потасовок. Мы просто хотим отстаивать свои права»¹, – говорили участники митинга. Права, которые нарушают власть имущие, – это и противодействие развитию малого бизнеса, и застройка коммерческими сооружениями уникальных мест калининградской природы, и преследование независимой прессы, и дискриминация профсоюзных активистов. Митинг калининградцев не был стихийным явлением. Активность и солидарность митингующих оттачивалась в многолетней борьбе разных общественных движений и партий за права граждан, их человеческое достоинство.

Знаковым событием для процессов становления гражданского общества в России (особенно в части возрождения профсоюзного движения) стало решение Европейского суда по правам человека по иску докеров, образовавших новый независимый профсоюз – Профсоюз докеров Калининградского морского торгового порта, в связи с чем они были уволены с работы. Европейский суд признал Российскую Федерацию в лице ее государственных органов виновной в нарушении статьи 11 (свобода объединений) и статьи 14 (запрет на дискриминацию по какому-либо признаку) Европейской конвенции по правам человека. Европейский суд обязал также российское государство изменить судебскую практику в целях исключения в дальнейшем оснований для подачи подобных исков.

Гражданское общество – труднодостижимый идеал, к которому необходимо стремиться по причине отсутствия цивилизованной альтернативы. Трудность его достижения заключается не только в сложности и неоднозначности процесса изменения ментальности людей, в традиционной конфликтности модели взаимодействия государства и общества, отсутствии в российских условиях устойчивой взаимосвязи между ними. Но и в том, что, по выражению М. Горбачева, «самой страшной» властью является «та, что рядом»². Формирование гражданского общества начинается с диалога общества с той властью, что «рядом», – с органами местного самоуправления. Цивилизованного диалога, – без революционных, криминальных, экстремистских действий, без насилия в любой его форме, без отрицательных внешних воздействий со стороны центральной власти, крупного капитала, финансового и прочего лобби.

¹ *Ерошок З.* Мы не хотим жечь машины! // Новая газета. № 17. 17.02.2010. С. 16.

² Там же.

Для осуществления взаимодействия гражданского общества и органов местного самоуправления представляется актуальным изучение и адаптация имеющегося опыта в этой области развитых европейских стран, таких, как Германия, для которых один из основных критериев цивилизационной идентичности проходит по линии взаимодействия общества и государства.

С.П. Кюрджиев (Ростов-на-Дону)

АНАЛИЗ ЗАВИСИМОСТИ УСТОЙЧИВОСТИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ ОТ УСТОЙЧИВОСТИ ЕЕ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА

Бюджет представляет собой сложную систему экономических отношений и практически невозможно сделать полный анализ по всем вопросам, которые охватывает бюджетная сфера. Предметом нашего анализа является оценка качества планирования и исполнения бюджета, уровень устойчивости и самостоятельности бюджета; состояние бюджетного процесса; соответствие бюджета принципам эффективности, сбалансированности, гласности, открытости, социальной направленности.

Бюджетный анализ должен быть направлен как на удовлетворение потребностей органов управления и контроля по повышению эффективности и качества управления бюджетом, так и на интересы общественности в целях повышения информативности и возможности высказать свое мнение по проводимой бюджетной политике. Таким образом, бюджетный анализ должен быть достаточно универсальным, но при этом не исключается наличие специальных аналитических исследований, необходимых узкому кругу специалистов, непосредственно занимающихся управлением и планированием бюджета.

Целью бюджетного анализа является получение и представление информации в доступной форме для органов власти и населения; о целях и приоритетах бюджетной политики и возможности участия граждан и организаций в бюджетном процессе; об основных моментах и параметрах бюджетного процесса; особенностях бюджетного планирования; основных тенденциях и структуре бюджета.

В целях более полной реализации поставленной цели методика анализа бюджета субъекта Федерации, очевидно, должна включать три раздела:

1. Оценка нормативно-правовой базы бюджетного процесса региона, ее исполнение.

2. Анализ исполнения бюджета. При этом за основу могут быть приняты методики анализа исполнения бюджета, применяемые сего-

дня региональными контрольно-счетными органами, в частности Контрольно-счетной палатой Краснодарского края. В целом, анализ исполнения бюджета в настоящее время сводится, как правило, к анализу динамики бюджетных статей и структуры бюджета за ряд лет.

3. Анализ и оценка качественных характеристик бюджета посредством расчета ряда финансовых коэффициентов, таких как: коэффициент автономии бюджета; коэффициент зависимости; устойчивости; коэффициент деловой активности; социальной защищенности населения и пр.

Наименее разработанным, но наиболее важным в практическом плане является третий раздел – анализ качественных характеристик бюджета. Этот раздел, в свою очередь, состоит из двух блоков: 1-й – это оценка устойчивости бюджета; 2-й – оценка качественных характеристик, эффективности бюджета и бюджетной политики, проводимой администрацией региона.

Кредитоспособность региона или его способность обслуживать свои обязательства в установленные сроки в полном объеме, зависит от различных факторов, среди них бюджетная политика субъекта Федерации, объем государственного долга, административно-политическое устройство, качество управления, социально-экономическое положение и т.д.

Анализ устойчивости и самостоятельности бюджета региона целесообразно проводить с использованием финансовых коэффициентов.

Впервые в России анализом устойчивости бюджета начал заниматься доктор экономических наук Г.Б. Поляк; определенные разработки в этой области есть и у ряда других экономистов – В.И. Клисторина, Т.В. Сумской и др. Предлагаемый ими комплекс коэффициентов в большей степени рекомендован для оценки автономности бюджетов муниципальных образований, хотя, по нашему мнению, с определенным допущением могут быть использованы и для субъектов Федерации. Однако использование существующих коэффициентов вызывает затруднение, связанное в первую очередь с изменением бюджетного законодательства, в частности в части определения собственных доходов бюджета и упразднения такого понятия, как «регулирующие доходы».

На наш взгляд, целесообразнее использовать следующий комплекс финансовых показателей, позволяющих оценить устойчивость, независимость и ориентированность бюджета территории (табл. 1).

Предложенные индикаторы следует рассчитывать как по консолидированному бюджету территории, так и непосредственно по региональному (край, область и т. п.), где: Д – суммарные доходы бюджета; Р – суммарные расходы бюджета; ДП – полученные нало-

говые и неналоговые доходы, доходы целевых бюджетных фондов, т. е. суммарные доходы за вычетом безвозмездных и безвозвратных перечислений; БП – безвозмездные и безвозвратные перечисления от бюджетов вышестоящих уровней; Днен – неналоговые доходы; ДН – налоговые доходы; Деф – размер дефицита; Ч – численность населения территории; СС – сумма расходов по социальным статьям (социальная политика, здравоохранение и физическая культура, образование); РБ – расходы на безопасность и обеспечение законности (судебная власть, правоохранительная деятельность и обеспечение безопасности государства).

Таблица 1

Финансовые показатели, оценивающие устойчивость бюджета субъекта Российской Федерации¹

Показатель	Формула
1) Коэффициент бюджетной автономии (независимости)	$K_{авт} = \frac{ДП}{Д} \times 100\%$,
2) Коэффициент бюджетной зависимости	$K_{зав} = \frac{БП}{Д} \times 100\%$,
3) Коэффициент устойчивости	$K_{уст} = \frac{БП}{ДП} \times 100\%$,
4) Коэффициент, характеризующий уровень дефицита	$K_{д} = \frac{Деф}{(Д - БП)} \times 100\%$,
5) Коэффициент деловой активности	$K_{да} = \frac{Днен}{ДП} \times 100\%$,
6) Коэффициент, характеризующий уровень налоговых доходов в полученных	$K_{дн} = \frac{ДН}{ДП} \times 100\%$,
7) Коэффициент бюджетного покрытия	$K_{п} = \frac{Д}{Р}$,
8) Коэффициент бюджетной результативности (уровень бюджетных доходов на душу населения)	$K_{бр} = \frac{Д}{Ч}$,
9) Коэффициент бюджетной обеспеченности населения	$K_{бн} = \frac{Р}{Ч}$,
10) Коэффициент социальной защищенности населения	$K_{сзн} = \frac{СС}{Ч}$,
11) Коэффициент обеспечения безопасности населения	$K_{обн} = \frac{РБ}{Ч}$.

Дополнительно можно рассчитать уточненные коэффициенты бюджетной автономии и бюджетной независимости, которые, по нашему мнению, следует скорректировать на размер суммы безвозмездных и безвозвратных перечислений, направляемых на финансирование расходов, производимых в соответствии с федеральными законами (БПфз). Например, финансирование расходов на предоставление федеральных гарантий, что позволит более четко определить границы помощи регионам, не связанные с федеральным законодательством, а с целевым назначением на поддержку регионального бюджета:

¹ Составлена по: Мамий Е.А. Анализ регионального бюджета: теория и практика // Бюджетная политика. 2004.

1) коэффициент бюджетной автономии:

$$K_{авт} = (ДП + БПфз) / Дх100\%$$

2) коэффициент бюджетной зависимости:

$$K_{завт} = (БП - БПфз) / Дх100\%, \text{ где}$$

БП – субвенции и субсидии на реализацию ФЗ, предусматривающих льготные выплаты для различных категорий населения, и субсидии малообеспеченным гражданам и иным лицам.

На последнем этапе анализа бюджета фактические значения приведенных выше показателей следует сравнить с нормативными и провести рейтинговую оценку независимости и устойчивости регионального бюджета (табл. 2-3).

Таблица 2

Рейтинговая оценка бюджета¹

С У М М А Б А Л Л О В	Стабильно развивающаяся, устойчивая территория, бюджет практически не требует дополнительных вложений из вышестоящего бюджета (исключение может составлять финансирование исполнения федеральных законов), регион финансово независим, социально стабилен. Бюджет абсолютно устойчив. (с учетом уточненных коэффициентов зависимости и автономии)	26-20 (30-22)
	Развивающаяся территория, но есть некоторые проблемы с финансированием расходов собственными доходами, требуются дополнительные ресурсы, перечисляемые региону на долговременной основе, что в перспективе позволит стать региону динамично развивающимся и финансово стабильным. Если наблюдаются высокие темпы роста социально-экономического развития и резкий рост рейтинговой оценки в течение 1 – 2 лет можно сказать о стабилизации положения в регионе, что приведет к снижению потребности в финансовой помощи из вышестоящих бюджетов. (с учетом уточненных коэффициентов зависимости и автономии)	20-10 (22-10)
	Дотационный регион, со стагнирующим типом развития. Требуется значительная помощь из вышестоящего бюджета. Необходим контроль за динамикой основных социально-экономических показателей развития региона вышестоящим уровнем бюджетной системы в целях своевременного реагирования на негативные проявления в социально-экономическом развитии. В случае необходимости возможно оказание дополнительной помощи региону или корректировка программы социально-экономического развития, что может привести к повышению финансовой стабильности территории без дополнительных вложений финансовых ресурсов	8 – (-2)
	Регион с кризисной ситуацией – депрессивный. Бюджет требует активной финансовой помощи вышестоящего уровня. Необходимо вмешательство федерального центра и разработка федеральной программы экономического и социального развития.	≤ (-2)

¹ Составлена по: Мамий Е.А. Анализ регионального бюджета: теория и практика // Бюджетная политика. 2004.

Таблица 3

Рейтинговая оценка независимости и устойчивости бюджета

Показатель	Значение показателей, рассчитанных по бюджету		Балл	
	консолидированному	областному	консолидированный	областной
1	2	3	4	5
абсолютная устойчивость бюджета				
Кавт, %	≥80	≥70	+1	+1
(Кавту, %)	(≥90)	(≥90)	(+1)	(+1)
Кзав, %	≤20	≤30	+1	+1
(Кзаву, %)	(≤10)	(≤10)	(+1)	(+1)
Куст, коп./руб.	<0,3	<0,3	+1	+1
нормальная устойчивость бюджета				
Кавт, %	≥70	≥60	0	0
(Кавту, %)	(≥80)	(≥80)	(0)	(0)
Кзав, %	≤30	≤40	0	0
(Кзаву, %)	(≤20)	(≤20)	(0)	(0)
Куст, коп./руб.	=0,3-0,6	=0,3-0,6	0	0
неустойчивый бюджет				
Кавт, %	≤60	≤60	-1	-1
(Кавту, %)	(≥70)	(≥70)	(-1)	(-1)
Кзав, %	≥40	≥40	-1	-1
(Кзаву, %)	(≤30)	(≤30)	(-1)	(-1)
Куст, коп./руб.	=0,6-1	=0,6-1	-1	-1
критическая ситуация				
Кавт, %	≤40	≤40	-2	-2
Кзав, %	≥60	≥60	-2	-2
Куст, коп./руб.	≥1	≥1	-2	-2
Оценка эффективности бюджета (бюджетной политики)				
Кд, %	—	—	+2	+2
	≤10	≤10	+1	+1
	=15	=15	-1	-1
	≥10	≥10	-2	-2
Кп	>1	>1	+2	+2
	= 1-0,95	= 1-0,95	+1	+1
	<0,95	<0,95	-1	-1
Кда, %	≥20	≥20	+2	+2
	10-20	10-20	+1	+1
	<10	<10	-1	-1
Кдн, %	60-80	60-80	+1	+1
	>80	>80	-1	-1
Кбр	Коэф. растет, темпы роста опережают инфляции		+1	+1
	Коэф. растет, но темпы роста ниже уровня инфляции		0	0
	Коэф. снижается или не возрастает		-1	-1

Кбн	Коэф. растет, темпы роста опережают инфляции	+1	+1
	Коэф. растет, но темпы роста ниже уровня инфляции	0	0
	Коэф. снижается или не возрастает	-1	-1
Ксзн (рассчит. только по конс. бюджету)	Коэф. растет, темпы роста опережают инфляции	+1	*
	Коэф. растет, но темпы роста ниже уровня инфляции	0	*
	Коэф. снижается или не возрастает	-1	*
Кобн (рассчит. только по конс. бюджету)	Коэф. растет, темпы роста опережают инфляции	+1	*
	Коэф. растет, но темпы роста ниже уровня инфляции	0	*
	Коэф. снижается или не возрастает	-1	*

На основе рассмотренной методики нами осуществлено исследование устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации, входящих в состав ЮФО за период 2000 – 2008 гг.

В этот период наблюдался достаточно интенсивный рост социально-экономических показателей развития округа, благотворно отразившихся на пополнении доходной части бюджета и на уровне бюджетной обеспеченности населения территории.

Проведенный анализ подтвердил, что за данный период бюджеты субъектов, входящих в состав ЮФО, укрепились.

В целом, все показатели рейтинговой оценки бюджетов регионов за период 2000-2008 гг. повысились (рис. 1-2), и сама рейтинговая оценка также выросла. Эта оценка также показала, что для проблемных регионов ЮФО имеются дальнейшие значительные перспективы роста, нереализованные на современном этапе.

В настоящее время их бюджеты являются неустойчивыми, а сами регионы – депрессивными и высокодотационными.

Дальнейшее исследование проведено для пяти субъектов-лидеров, входящих в состав ЮФО: Краснодарский край, Ставропольский край, Астраханскую область, Волгоградскую область, Ростовскую область.

Из данных, представленных в табл. 4-5, видно, что максимальная зависимость коэффициента устойчивости регионального бюджета прослеживается от коэффициентов бюджетной автономии (независимости) и бюджетной зависимости, скорректированных на размер суммы безвозмездных и безвозвратных перечислений, направляемых на финансирование расходов, производимых в соответствии с Федеральными законами значений. Устойчивость бюджета обратно пропорциональна бюджетной автономии и прямо пропорциональна уровню его зависимости.

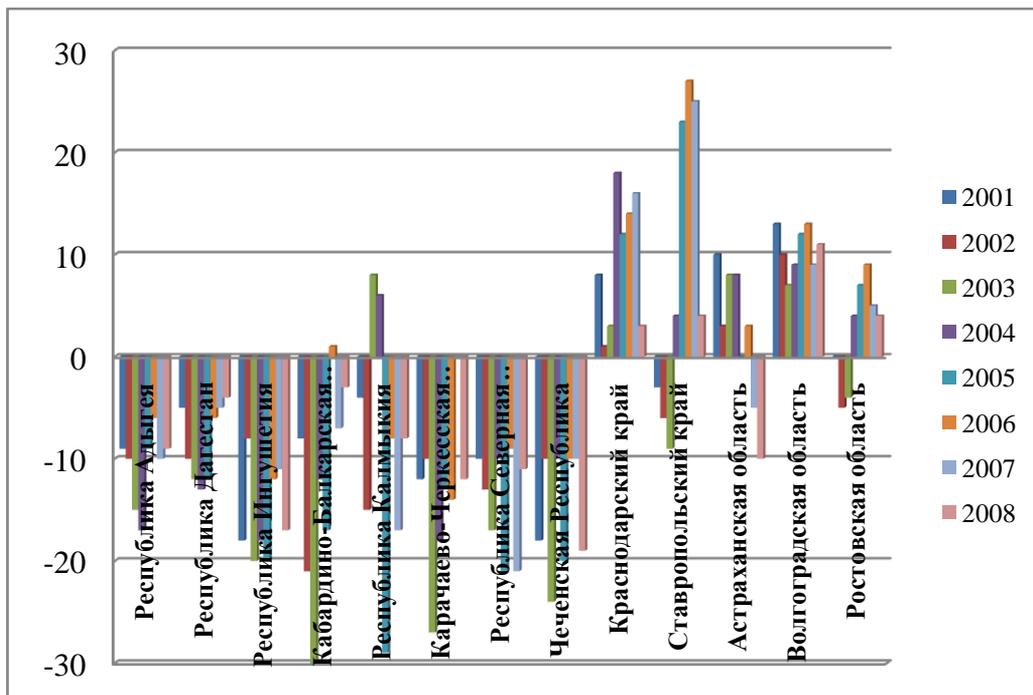


Рис. 1. Рейтинговая оценка регионов РФ, входящих в состав ЮФО с учетом уточняющих коэффициентов (построена по расчетам автора).

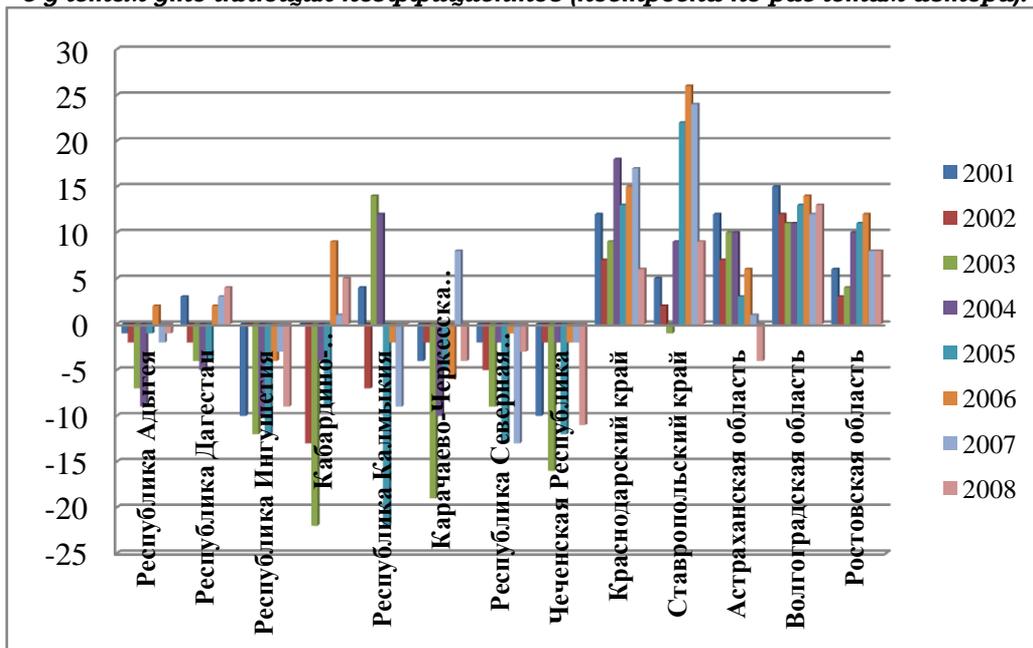


Рис. 2. Рейтинговая оценка регионов РФ, входящих в состав ЮФО без учета уточняющих коэффициентов (построена по расчетам автора).

Таблица 4

**Коэффициенты корреляции показателя устойчивости бюджетов субъектов,
входящих в состав ЮФО, 2000-2008 г.¹**

	год	Кавт	Кавту	Кзав	Кзаву	Кд	Кп	Кда	Кдн	Кбр	Кбн	Ксзн	Кобн
Консол. бюджет	2000	-0,83	-0,84	0,834	0,834	-0,64	0,226	0,405	0,392				
	2001	-0,59	-0,58	0,589	0,589	0,213	-0,33	0,742	-0,02	0,087	0,119	0,133	0,251
	2002	-0,83	-0,83	0,831	0,831	-0,54	0,423	0,222	0,274	0,61	0,576	0,857	0,254
	2003	-0,87	-0,87	0,85	0,852	0,506	-0,31	-0,17	0,58	-0,48	-0,19	0,017	0,377
	2004	-0,78	-0,78	0,786	0,786	-0,65	0,165	-0,40	0,701	0,774	0,745	0,799	-0,01
	2005	-0,81	-0,80	0,813	0,814	-0,17	0,002	-0,49	0,563	-0,29	-0,21	-0,16	-0,13
	2006	-0,84	-0,82	0,828	0,829	-0,63	0,436	-0,46	0,512	0,399	0,247	0,33	-0,33
	2007	-0,76	-0,76	0,773	0,773	-0,91	0,459	-0,45	0,481	0,639	0,708	0,045	-0,31
	2008	-0,81	-0,78	0,803	0,82	-0,69	0,679	-0,35	0,39	-0,31	-0,92	-0,04	-0,43
Бюджет субъекта РФ	2000	-0,56	-0,56	0,744	0,745	-0,56	0,508	0,66	0,251				
	2001	-0,63	-0,63	0,625	0,625	0,061	0,475	0,687	0,244	0	0,062		
	2002	-0,76	-0,76	0,748	0,748	-0,63	0,412	0,317	0,049	0,318	-0,13		
	2003	-0,87	-0,87	0,861	0,863	0,186	-0,13	0,199	0,431	-0,59	-0,15		
	2004	-0,81	-0,81	0,811	0,811	-0,69	-0,35	0,032	0,607	0,573	0,481		
	2005	-0,77	-0,68	0,787	0,794	-0,08	0,053	-0,18	0,336	-0,36	-0,31		
	2006	-0,76	-0,66	0,77	0,815	-0,67	0,425	-0,24	0,286	0,322	0,256		
	2007	-0,67	-0,48	0,674	0,749	-0,92	0,464	-0,16	0,181	0,645	0,709		
	2008	-0,76	-0,46	0,758	0,836	-0,59	0,582	-0,04	0,04	-0,39	-0,87		

¹ Примечание: составлена на основе расчетов автора.

Коэффициенты корреляции показателя устойчивости консолидированного бюджета субъектов, входящих в состав ЮФО, 2000-2008 г.¹

	Коэффициенты корреляции				
	Краснодарский край	Ставропольский край	Астраханская обл.	Волгоградская обл.	Ростовская обл.
Кавт, %	-0,936301281	-0,982800372	-0,978517269	-0,995241497	-0,900116702
(Кавту, %)	-0,866314679	-0,981445713	-0,976672829	-0,979405395	-0,846007574
Кзав, %	0,985728553	0,991723034	0,993804654	0,995241497	0,992668011
(Кзаву, %)	0,879493301	0,985820361	0,995003387	0,94184246	0,875554886
Кд, %	0,084788765	0,154165517	0,148638171	-0,693086124	-0,179229066
Кп	-0,048792648	-0,183139617	-0,108287999	0,739132428	0,015650813
Кда, %	-0,309413474	-0,855587137	0,703435926	0,719916104	-0,670534286
Кдн, %	0,513323684	0,809965336	0,04712792	-0,558717948	0,742236884
Кбр	0,291502082	-0,22401138	0,923505359	0,741308394	0,135599224
Кбн	0,299023328	-0,221238101	0,910287939	0,729003631	0,131540533
Ксзн	0,25868578	-0,267004726	0,897427724	0,739593947	0,097744861
Кобн	0,287564531	-0,319807583	0,858955769	0,755759342	0,10016052
Налоговые доходы	0,261213282	-0,320496619	0,85237881	0,708683135	0,127107065
Неналоговые доходы	-0,219684852	-0,795873714	0,902567826	0,763174676	0,014205964
Безвозмездные перечисления	0,510201291	0,54221683	0,9645222	0,804770352	0,246587622
Итого доходов	0,292171894	-0,221827069	0,923905027	0,74182323	0,139771236
Общегосударственные вопросы	0,763152022	0,840951498	0,756344445	0,556083456	0,142237567
Национальная оборона	0,551935718	0,678222072	0,702364898	0,346102045	-0,277250388
Национальная безопасность	0,858520327	0,830882527	0,530057614	0,415345947	0,414258425
Национальная экономика	0,725151963	0,882342578	0,879692151	0,562895389	0,412107314
ЖКХ	0,796033226	0,925060859	0,865549334	0,357069691	0,307806204
Охрана окружающей среды	0,123618947	-0,077221969	0,587278601	0,09000863	-0,527185635
Образование	0,665678884	0,85647716	0,750425013	0,463359769	0,364316197
Культура	0,737439897	0,86870976	0,721708357	0,491184143	0,22412116
Здравоохранение	0,422553198	0,617271334	0,881394862	0,577674265	-0,257171718
Социальная политика	0,807875447	0,876409289	0,682657097	0,412286109	0,524933369
МБТ	0,983934698	0,999363736	0,317812687	0,109058915	0,844063224
Расходы бюджета - ИТОГО	0,718716594	0,886569804	0,810961647	0,467724013	0,386012928
Дефицит	-0,771587152	0,444106122	0,209385939	0,785786006	0,842664508

¹ Примечание: составлена на основе расчетов автора.

Если проводить анализ бюджетной политики регионов-лидеров, то очевидно станет, что Краснодарский и Ставропольский края обеспечивают повышение устойчивости своего бюджета, а как следствие устойчивости социально-экономического положения, за счет корректирования и увеличения эффективности своих расходов (почти по всем статьям). Волгоградская область в отличие от предыдущих субъектов корректирует свои доходы. Устойчивость ее бюджета в одинаковой степени напрямую зависит от уровня ее налоговых и неналоговых доходов, а также от безвозмездных перечислений. Астраханская область ведет комплексную корректировку своей бюджетной политики с целью повышения устойчивости социально-экономического состояния региона. Здесь просматривается устойчивая прямая зависимость коэффициента устойчивости бюджета от абсолютного большинства доходных и расходных статей бюджета. Этот подход наиболее сложный, но в перспективе наиболее результативный.

При рассмотрении рейтинговой оценки регионов становится очевидно, что наиболее стабильно развивается Волгоградская область, а Ставропольский край достигает максимальных результатов комплексной оценки устойчивости развития.

Ростовская область по результатам исследования показала худшие результаты устойчивости бюджета среди субъектов-лидеров Южного федерального округа. Из табл. 4-5 видно, что максимальные значения коэффициента корреляции Ростовская область имеет только на межбюджетных трансфертах и дефиците бюджета. Это говорит о недостаточной сосредоточенности на стремлении эффективно использовать имеющийся потенциал региона для повышения устойчивости его социально-экономического положения.

Несмотря на то, что в целом качество управления региональными финансами находится на высоком уровне (о чем свидетельствует увеличение собственных доходов бюджета, повышение уровня собираемости налогов и отсутствие просроченной кредиторской задолженности), мощный экономический потенциал области пока не реализован. Ряд макроэкономических показателей ниже среднероссийского уровня. Отстают от среднероссийских ВРП, доходы населения и многие другие показатели.

Уровень диверсификации (разнообразия) налоговой базы Ростовской области недостаточный. В суммарном объеме налоговых поступлений в бюджетную систему РФ (без учета налога на доходы физических лиц и единого социального налога) на долю 20 крупнейших налогоплательщиков, находящихся на территории области, приходится 39 % налоговых поступлений, в том числе в консолидированный бюджет области – 33 %.

Таким образом, несмотря на наличие большого числа факторов, свидетельствующих в пользу высокого качества управления региональными финансами, существуют факторы, существенно сдерживающие темпы развития Ростовской области. Среди них, на наш взгляд, наиболее существенным, является зависимость от федерального бюджета. Доля дотаций на выравнивание уровня бюджетной обеспеченности в доходах областного бюджета Ростовской области продолжает составлять более 20 %. В связи с вышесказанным требуется осуществление дальнейших исследований в части выявления причин такой высокой зависимости.

**С.П. Кюрджиев, С.Н. Татаркин, Ф.С. Бова
(Ростов-на-Дону)**

ЗНАЧЕНИЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ФИНАНСИРОВАНИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ

Интерес к вопросам реформирования систем здравоохранения заметно растет во всем мире на протяжении последних лет. В настоящее время страны, находящиеся на разных стадиях социального и экономического развития, не жалеют сил в поиске путей улучшения организации и финансирования здравоохранения с целью способствовать укреплению здоровья, соблюдению социальной справедливости и повышению отзывчивости к нуждам людей. Страны Европейского региона считают необходимым уделять растущую долю своих ограниченных ресурсов на решение этой задачи. Несмотря на существующие отличия, любой системе здравоохранения приходится решать проблемы разработки, внедрения, оценки эффективности и реформирования организаций и структур, отвечающих за четыре ключевых функции, определенных ВОЗ:¹

- 1) руководство (контроль);
- 2) создание ресурсов (инвестиции и обучение);
- 3) предоставление услуг (индивидуальных и общественных);
- 4) финансирование (сбор, консолидация и расходование средств).

Развитие механизма финансирования системы здравоохранения определяется значением этой части социальной сферы с точки

¹ Усовершенствованные системы здравоохранения спасают жизни. Основы европейской стратегии ВОЗ по развитию систем здравоохранения. 2005. С. 1-14.

зрения главного богатства любой общественной системы и любой страны - человеческого потенциала. Как известно, в середине XX в. в работах Г. Беккера и Т. Шульца была обоснована концепция «человеческого капитала»¹. Инвестиции в человеческий капитал, рост значимости человеческого труда превращались в важнейшие факторы преобразования экономики и модернизации всех экономических институтов.

Сегодня человеческие ресурсы играют главную роль в достижении конкурентоспособности и обеспечении качественных и количественных показателей развития экономики. В национальное богатство включаются овециественные составляющие капитала и неимущественные формы, такие как научные достижения, знания и финансовые активы, вложенные как в новые технологии, так и в здравоохранение и образование. Безусловно, только эффективное и умелое использование всех частей национального богатства ведет к повышению темпов экономического роста и увеличивает необходимое производство и потребление. В связи с этим можно привести логическую схему Г. Беккера о человеческом капитале:

- знания, профессиональные навыки, способности, мотивация становятся капиталом в момент купли-продажи рабочей силы, найма или получения вознаграждения за исполнение работы;
- прирост человеческого капитала должен сопровождаться ростом производительности труда и производства;
- целесообразное использование капитала должно быть направлено на рост доходов работников;
- рост доходов оказывает стимулирующее воздействие на работника с целью делать вложения в здоровье и образование для повышения запаса навыков и знаний, дальнейшего эффективного их применение.

Экспертами Всемирного банка была разработана методика обеспечения принятия решений в области государственной социально-экономической политики, в которой используются денежные оценки элементов национального богатства. Структура этого показателя отражается в зависимости от вклада природного капитала, воспроизводимого капитала и человеческого капитала. Согласно результатам, в структуре национального богатства (по итоговой оценке около 2/3) преобладает человеческий капитал. Таким образом, тезис о том, что в XXI в. главным фактором развития становится накопление уровня физического развития, здоровья, знаний, опыта, а не накопление материальных благ, подтверждается. По оценке

¹ Schulz T. Capital Formation by Education // Journal of Political Economy. 1960. P. 68.

ПРООН в России эта пропорция складывается следующим образом: доля природного капитала – 72 %, воспроизводимого – 14, человеческого капитала – 14 %. В тоже время в таких странах, как Дания, Швеция, Швейцария, США, Франция, Германия, Бельгия, доля человеческого капитала в структуре национального богатства варьируется от 82 до 87 %¹.

Интересно отметить, что в странах с разным уровнем дохода и национального богатства на душу населения доля физического (производственного) капитала практически одинакова и существенные различия касаются исключительно доли человеческого капитала и наличия полезных ископаемых (природного капитала).

Последние исследования на этот счет свидетельствуют о том, что в России имеют место тенденции деградации человеческого потенциала², при этом главные негативные факторы, обеспечивающие продолжительность жизни (здоровья), сводятся к следующему:

во-первых, в России характерна высокая смертность населения трудоспособного возраста на фоне чрезвычайного ухудшения здоровья для большей части населения;

во-вторых, рост асоциального поведения влияет на ухудшение здоровья детей и взрослых. Речь идет о наркомании, алкоголизме, сексуальной распущенности, криминальности. По данным Минздрава российский генофонд в 2000 г. характеризовался комплексом негативных показателей – 2 млн чел с психическими заболеваниями, 3 млн чел., страдающих алкоголизмом, более 1 млн чел. наркоманов, 1 млн человек ВИЧ-инфицированных;

в-третьих, происходит снижение численности детей. Согласно данным Минздравсоцразвития России, здоровыми в нашей стране можно считать лишь 9,0 млн, или 30 % детей (первая группа здоровья), 15,0 млн, или 50 % – имеют функциональные отклонения (вторая группа здоровья), а 4,0 млн, или 15 % страдают хроническими заболеваниями (третья, четвертая и пятая группа здоровья). Известно, что 40-45 % детей рождаются уже больными;

в-четвертых, система здравоохранения, постоянно испытывая дефицит финансирования, не в состоянии обеспечивать стабильность человеческого потенциала.

В таких условиях говорить о возможности гипотетического экономического роста и увеличении темпов ВВП можно только при повышении качества трудового и человеческого потенциала. Одним из

¹ Сухарев О.С. Национальное богатство и природа структурных изменений // Бизнес и банки. № 9. 2007. www.ineson.ru/tmp/Suharev_27.02.07.doc

² Ромашевская Н. Человеческий потенциал в России и проблемы «сбережения населения» // Российский экономический журнал. 2004. № 9-10. С. 20.

важнейших направлений решения этой проблемы следует выделить разработку целевых программ федерального и регионального уровня, обеспечивающих преодоление негативных тенденций с одновременным реформированием здравоохранения, где самой актуальной задачей является проблема создания системы и инструментов его финансирования.

Основным показателем социально-экономического развития современного общества, безусловно является качество медицинского обслуживания населения. При этом для ускорения накопления «человеческого капитала» необходим экономический механизм:

- профилактики заболеваний, медицинской помощи, улучшения условий труда, жизни и питания, экологической безопасности и т.п.;
- реализации каждым специалистом своих потенциальных возможностей на основе личной заинтересованности в результатах полезной деятельности.

Среди процессов, определяющих уровень и степень социальной стабильности общества основное значение имеют управляемые процессы, в которых источником активных воздействий выступают определенные органы государственного управления и исполнительной власти. Объектом этих управленческих воздействий выступает комплекс условий и факторов по обеспечению социальной защищенности населения, в той или иной степени влияющих на уровень социальной стабильности общества, в том числе и его экономической безопасности.

В рамках социально-ориентированной модели экономики существуют две концепции социальной защиты населения и развития общества в целом: пассивная и активная защита населения.

Пассивная социальная защита носит преимущественно компенсационный характер, т. е. нацелена на часть населения, находящегося в тяжелом материальном положении (инвалиды, многодетные семьи и т.п.). Целью активной социальной защиты является поддержка экономически активного населения. Одним из направлений реализации этой формы защиты являются проведение эффективной инвестиционной политики государства, проявляющееся во вложении средств государства в повышение инвестиционной активности рыночных структур, стимулирование мелкого и среднего предпринимательства, обеспечение стабильного финансирования социальной сферы и социальных программ, содействие созданию новых рабочих мест, содействие инновациям в производстве товаров и услуг.

Как правило, в экономической литературе социальная защищенность населения трактуется как система законодательно закрепленных экономических, правовых и социальных гарантий, противодей-

ствующих дестабилизирующим факторам жизни и, в первую очередь, таким как безработица, инфляция, бедность. При этом социальная политика государства отождествляется с обеспечением только социальных гарантий, предоставляемых населению (или отождествляется только с социальными обязательствами государства). На практике подобное отождествление, на взгляд автора, приводит к свертыванию социальных функций государства и снижению его ответственности за активизацию изменений социально-экономических процессов в обществе.

Трансформация экономической жизни, рыночные преобразования и существенные перемены в сфере хозяйственной деятельности привели к кардинальным изменениям экономического и социального пространства жизнедеятельности общества, а также социальной структуры населения. В таких условиях повысилась значимость социальной защиты населения. Основной ее формой становится социальное страхование, которое является базовым институтом социальной защиты экономически активного населения от различных видов социальных рисков. В социально-экономическом аспекте социальное страхование представляет собой способ реализации прав граждан на материальное обеспечение в старости, в случае болезни, материнства, полной или частичной утраты трудоспособности, потери кормильца, безработицы. Размеры получаемых средств при этом зависят от величины трудового (страхового) стажа, заработной платы, степени утраты трудоспособности и регулируются действующим законодательством.

Многофакторная модель основных составляющих экономического механизма управления человеческими ресурсами здоровья, включает функции управления укреплением здоровья, диагностикой и лечением больных и реабилитацией и поддержкой¹. В качестве элементов модели можно выделить четыре основные группы факторов, влияющих на состояние здоровья населения:

1. Экологические факторы.
2. Социально-экономические и политические факторы.
3. Образ жизни.
4. Общий уровень системы здравоохранения.

В целях формирования и использования источников финансирования здравоохранения общий механизм финансирования здравоохранения можно классифицировать по двум признакам – первый, по источнику формирования средств, и второй – по форме их распределения, то есть характеру взаимодействия финансирующей

¹ Бояринцев Б.И., Гладышев А.А. Экономика здоровья населения. М.: ТЕИС, 2001. С. 5.

стороны с медицинскими организациями. Источники формирования средств влияют и на формы их распределения, но происходит это далеко не всегда. Системы с одним и тем же источником формирования средств могут иметь разные характеристики их распределения.

Источниками финансирования систем могут быть:

1. Общие налоговые доходы всех видов и уровней. Это могут быть налоги на прибыль, добавленную стоимость, подоходный налог и прочие. Они поступают в государственный или муниципальный бюджет и затем распределяются по разным отраслям и сферам. Решающую роль при распределении имеют сложившиеся бюджетные приоритеты. Система, базирующаяся на общих налоговых доходах, называется бюджетной системой здравоохранения. Такие системы сегодня действуют в Великобритании, Италии, Канаде, Дании, в Скандинавских странах. В странах Восточной Европы, включая СССР, вплоть до последнего времени действовали только бюджетные системы.

2. Целевые налоговые поступления. Могут устанавливаться налоги на определенные товары (чаще всего, на продажу алкоголя и табака). Установленная часть поступлений от сбора этих налогов в целевом порядке направляются на нужды здравоохранения. Этот вид налога не характеризуют систему здравоохранения, поскольку является дополнительным к основному источнику финансирования и его «вклад» в формирование средств здравоохранения не может быть сколько-нибудь значительным.

3. Целевой взнос на обязательное медицинское страхование или налог на заработную плату. Это может быть известный в российской практике взнос на обязательное медицинское страхование (ОМС), а может быть единый взнос на социальное страхование (например, единый социальный налог). В последнем случае установленная часть поступлений от единого взноса направляется на финансирование здравоохранения. Взнос на ОМС обычно исчисляется в виде фиксированного процента к фонду оплаты труда и в большинстве стран выплачивается работодателями вместе с работниками. В России и в ряде других стран эти взносы делают только работодатели.

Системы, основанные преимущественно на целевом взносе на медицинское страхование, получили название систем обязательного медицинского страхования. Иногда они называются системами социального медицинского страхования. На такой основе построено финансирование здравоохранения в Германии, Франции, Бельгии, Голландии. В последнее десятилетие эти системы получили развитие

в ряде стран Восточной Европы, но в большинстве этих стран - в форме сочетания страхового и бюджетного финансирования, то есть как бюджетно-страховые системы.

4. Личные средства населения и иные источники. Эти финансовые средства не проходят через каналы государственного перераспределения и поступают в медицинские организации в форме прямой оплаты медицинских услуг или в других формах. В качестве иных источников могут выступать благотворительные фонды, средства работодателей, направляемые на создание собственной медицинской базы, пожертвования. Личные средства населения как основной источник оплаты медицинской помощи являются основой частной системы финансирования. Чтобы избежать больших единовременных расходов на медицинскую помощь, население покупает полисы добровольного медицинского страхования (ДМС). Последние дают им право в случае необходимости получать медицинскую помощь либо бесплатно, либо доплачивая определенные суммы. Особо следует подчеркнуть, что добровольное медицинское страхование является формой частного финансирования здравоохранения. Объем получаемых медицинских услуг определяется тем, сколько застрахованные или их работодатели заплатили за частную страховку. То есть отсутствует важнейшая характеристика государственных систем - независимость объема получаемых благ от платежеспособности человека. Частная система финансирования наиболее полно представлена в США, где на нее приходится около 60 % совокупных расходов на здравоохранение (частных и государственных), причем основная часть личных средств реализуется через институт ДМС.

Важно отметить, что ни в одной стране не существует в чистом виде бюджетной, страховой или частной системы финансирования. Источники финансирования в той или иной форме взаимодействуют. Даже в «классической» модели бюджетной системы, действующей в Великобритании, примерно 10% средств поступает от взносов на социальное страхование (через фонд социального страхования). И наоборот, в странах с традиционно страховыми системами часть средств поступает из общего бюджета. Тем не менее, во всех этих странах системы здравоохранения основаны на доминирующем источнике финансирования. В странах с системой ОМС преобладают взносы работодателей и работников, в странах с бюджетной системой - общие налоги.

Бюджетная система по определению является государственной системой финансирования, поэтому бюджетные системы иногда называют государственными системами. Такое определение уместно еще и потому, что в таких системах государство является собствен-

ником значительной части медицинских организаций, органы государственного управления осуществляют планирование здравоохранения и много других функций прямого управления отраслью

В системах ОМС участие государства принимает более мягкие регулирующие формы, а большинство медицинских организаций не принадлежит государству. Тем не менее, системы ОМС также являются государственными системами финансирования, поскольку, во-первых, взносы работодателей и работников носят обязательный характер и принимают форму особого налога на заработную плату; во-вторых, поступления от взносов являются хотя и обособленной, но все же частью государственных финансов, поэтому они контролируются государством; в-третьих, государство регулирует многие элементы этой системы - ставки взносов, цены на медицинские услуги, договорные отношения между страховщиком и медицинской организацией, размер гарантируемого «пакета» медицинских услуг и прочее.

Финансирование из общего налогообложения или из взносов социального медицинского страхования теоретически связывается с повышением социальной справедливости, лучшим контролем над расходами, положительным эффектом масштаба и монопоной системой закупок¹. Вместе с тем нельзя сказать, чтобы между источником финансирования и другими задачами - такими, как повышение эффективности распределения средств или технической эффективности - существовала причинная связь.

Доступные данные о том, как разные источники доходов влияют на социальную справедливость, показывают, что налогообложение и социальное медицинское страхование более прогрессивны, чем частное медицинское страхование платежи наличными (оба последних метода характеризуются высокой степенью регрессивности). Социальная справедливость при доступе к услугам выше там, где здравоохранение финансируется из налоговых поступлений или из фондов социального медицинского страхования.

Успех сдерживания расходов, измеряемый темпом роста расходов на здравоохранение, не зависит от того, финансируется ли система преимущественно из налоговых поступлений или из фондов социального медицинского страхования. Тем не менее, на расходы можно установить потолок, если организация системы финансирования предусматривает наличие единого пула. Поскольку уровень финансирования здравоохранения устанавливается политическим решением, системы, финансируемые из налоговых поступлений,

¹ Моссиалос Э., Диксон А., Фигерас Ж., Кутцин Д. Финансирование здравоохранения: альтернативы для Европы // Европейская обсерватория по системам здравоохранения. М., 2002. С. 14-21.

теоретически лучше сдерживают расходы, чем системы, финансируемые из фондов социального медицинского страхования. Однако установление потолка отнюдь не обязательно приводит к более эффективному распределению средств. Потолки могут быть установлены и на системы социального медицинского страхования - впрочем, только при наличии государственного регулирования, которое может натолкнуться на противодействие тех, кто стоит у власти в фондах социального медицинского страхования.

Частное медицинское страхование – особенно при наличии конкурирующих между собой коммерческих поставщиков - ассоциируется с высоким уровнем затрат ввиду дополнительных расходов на управление, маркетинг и размеры прибыли. Мотивации страховщиков или третьих сторон заметно влияют на стимулы к сдерживанию расходов. Частные страховщики заинтересованы во всемерном повышении прибыли (что стимулирует их к установлению высоких премий) и в минимизации расходов (что стимулирует их к «снятию сливок», пересмотру использования услуг с целью исключения необязательных процедур и исключению дорогостоящего лечения из числа услуг, покрываемых страховкой).

Экономический климат, сложившийся в странах Центральной и Восточной Европы и бывшего СССР, не благоприятствовал накоплению доходов для нужд здравоохранения. Широкое распространение получили неофициальные платежи¹; основная проблема заключается в том, чтобы учредить (или восстановить) официальные механизмы платежей в контексте экономического спада или медленного экономического роста. Вложения в здравоохранение включают скрытые издержки, и в периоды экономических трудностей преимущество может перейти к другим секторам.

В периоды высокой безработицы в первую очередь страдают методы, зависящие от размера взносов с зарплат. Сдвиг в сторону краткосрочных трудовых договоров, частичной занятости и гибкого рабочего дня и снижение среднего пенсионного возраста подрывают традиционную основу для получения права на социальное медицинское страхование (подобные изменения на рынке труда особенно дискриминируют женщин).

Демографические изменения и изменения в структуре семьи также влияют на предложение неофициальных форм лечения, что может привести к повышению спроса на официальное лечение и на услуги по долгосрочному уходу. На принятие решений могут влиять и сдвиги в структуре социальных ценностей. Однако, по меньшей мере

¹ См.: Богатова Т.В. и др. Бесплатное здравоохранение: реальность и перспективы. М., 2002. С. 62-72.

в Западной Европе идея государственного финансирования медицинских услуг все еще пользуется государственной поддержкой¹.

Для Российской Федерации в данный период становится особенно актуальным создание эффективной модели российской системы здравоохранения, адекватной к новым глобально-локальным условиям и учитывающей изменение роли государства и рынка в сфере оказания медицинских услуг, процессы децентрализации, расширение возможностей пользоваться услугами здравоохранения². В целом – это изменение роли системы охраны общественного здоровья, позволяющая оценить потребности в медицинских услугах, определять функционирование соответствующих служб здравоохранения.

Сложность и неоднозначность решения о выборе наиболее эффективной системы финансирования здравоохранения, которая в наибольшей степени соответствовала бы российским условиям выявляет необходимость определения современного состояния этой отрасли в России, выявления ее наиболее слабых сторон и проблем.

Таким образом, мировая практика показывает, что использование механизма обязательного социального страхования наиболее выгодно отличается от других механизмов финансирования здравоохранения тем, что более надежно и стабильно функционирует по причине масштабности поддержки государством. Использование ОМС более дешево, т.к. обязательный по закону характер обеспечивает регулярный и массовый объем страховых поступлений. Данный подход прошел проверку в развитых странах мира, и в России не выявлено противопоказаний к его применению. Напротив, есть насущная необходимость в его использовании, равно как в реформировании всей системы социального страхования. Но при пробном реформировании непременно должны учитываться особенности нашей страны как природно-климатические, так и социально-экономические.

¹ Финансирование здравоохранения: альтернативы для Европы / Под ред. Элайаса Моссиалоса и др. М., 2002. С. 321-323

² Щетинина М. Шаги на месте, и те – не вместе // Медицинский вестник. 2007. № 37. С. 5.

Е.П. Лебедева (Ставрополь)

СОЦИАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КОРРУПЦИИ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Как системное социальное явление коррупция есть производное бюрократии. Бюрократическое отношение, порожаемое принципом разделения на управляющих и управляемых, по своей природе содержит возможность коррупционирования, так как в бюрократической системе происходит отчуждение личных целей управляющих от целей социальной системы, подмена всеобщих интересов частными интересами управляющих. Государственные служащие превращаются в особый корпоративный социальный слой, направляющий полученные им управленческие полномочия не на организацию функционирования системы, а на собственное автономное существование («нерациональная» бюрократия). Исторический обзор коррупции и борьбы с ней позволил установить, что: коррупция в государстве присутствует всегда, но ее масштабы колеблются, увеличиваясь в периоды общественных трансформаций, на почве неустойчивости ситуации, ослабления социального контроля и состояния аномии общества. Анализ фактов борьбы с коррупцией в разные исторические периоды показал бессилие правоохранительных органов в попытках пресечь противозаконную деятельность государственных служащих. Даже там, где коррупционное преступление удалось зарегистрировать, раскрыть и довести до суда, наказания коррупционерам назначались настолько мягкие, что говорить о социальной профилактике коррупции и социальном контроле не представлялось возможным.

Возможность коррумпирования системы превращается в действительность при одновременном воздействии двух условий:

1) воздействие определенных социальных факторов (криминализация общества, экономизация и маркетизация общественных отношений и общественного сознания, нестабильность политического устройства, отсутствие эффективных механизмов политического и социального контроля и др.);

2) формирование соответствующей психологической структуры – системы диспозиций, выражающих индивидуальную готовность бюрократа к коррупционному поведению.

В коррумпированной системе социальные связи иерархизированы, распределены по уровням – это «верхушечная» государственная коррупция и «низовая» или «бытовая» коррупция.

Горизонтальные связи реализуются также на каждом из уровней аппарата государственного управления, бизнеса, криминалитета. Коррупция не может долго развиваться на уровне горизонтальной взаимовыгодной партнерской связи. В коррупционной системе существует две линии социальных связей – перераспределения и покровительства и на уровне персонального участия эти цепочки часто совпадают. Как только предоставляется возможность, партнеры переходят к «стратегиям захвата». Представителям бизнеса свойственны стратегии «захвата государства», государственным чиновниками – стратегии «захвата бизнеса». Система «захватов» была дополнена стратегиями криминалитета. Силовыми методами криминальная система захватывает бизнес, посредством коррупции участвует в «управлении» государством.

Психологическое восприятие индивидом коррупции как социального процесса обусловлено многими детерминантами, важнейшей из которых является национальный фактор (характер), выступающий основой психологического склада нации, определяющий особенности среды, психологии конкретного человека и группы, способствующий формированию у них определенного типа с доминирующими предпочтениями, методами и способами достижения своих интересов. Национальный характер является совокупностью наиболее устойчивых для данной национальной общности особенностей эмоционально-чувственного восприятия окружающего мира и форм реакций на него. Выражаясь в эмоциях, чувствах, настроениях, национальный характер проявляется в национальном темпераменте, во многом обуславливая способы эмоционально-чувственного освоения реальности, скорость и интенсивность реакции субъектов на происходящие события, формы и методы презентации ими своих политических интересов, способы борьбы за их реализацию.

Политолог Е. Вятр приводит классификацию основных факторов, влияющих на трансформацию в психическом складе наций, выделяя следующие компоненты:

- элементы исторического наследия, опыт прошлого, закрепленный в памяти живущих поколений, а также в исторических документах, литературе, памятниках;
- совокупность условий, в которых существует нация, в первую очередь характер функционирования экономических и политических институтов, а также взаимоотношения различных социальных групп между собой и с институтами власти;
- совокупность действий, сознательно предпринимаемых для формирования психологического склада нации. Это воспитательная, идеологическая деятельность государства, других общественно-

политических сил, а также воспитательное воздействие в рамках малых общественных групп (семья, соседи, товарищи, коллеги и т. д.).

Русский национальный характер не просто противоречив, как и любой другой, а поляризован, расколот. Противоположности в нем обострены до крайности, ничем третьим не опосредованы. В основе феномена поляризованности, расколотости лежат многие факторы. Существенное значение имеет расположение страны, где проходил стык двух типов цивилизации, культур. В России встречались, перекрещивались две цивилизации. Дуализм двух миров, культур обусловил «конфликтный» тип российской цивилизации. В русской душе столкнулись и смешались два потока мировой истории - восточный и западный, представляющие собой относительно самостоятельные нормативные системы, не способные к сращиванию.

Характерной чертой западной ментальности является рационализм, упорядоченность, склонность к формальным, четко очерченным, внешне организованным структурам. Русское мышление «абсолютно антирационалистично» – констатировал Франк С.Л. Антирационализм не идентичен размытости, неясности, логической недифференцированности духовной жизни, не означает неприятия русскими точных наук или неспособности к ним. Он выражается в неподчиненности пределу, норме, в неприятии внешних форм, «органической нелюбви ко всякой законности».

Русский народ «не организаторский» в смысле его неспособности и несклонности к высшей организованности, упорядоченности жизни, не политический, не юридический и даже, не социальный по своим идеалам и стремлениям. Правовым нигилизмом в России отличались и консерваторы и радикалы. Многие из них отвергали конституционное государство как чуждое России. Неприятие юридических начал, смешивание права и морали обусловлено особенностями родового быта России¹.

Социальная обусловленность коррупции проявляется, прежде всего, в том, что это явление имеет специфические национальные черты. По данным Всемирного банка 40 % предпринимателей во всем мире вынуждены давать взятки. В развитых странах этот процент – 15 %, азиатских – 30 %, в СНГ – 60 %. В международных исследованиях индексов коррумпированности установлено, что коррумпированная «компания» России – страны восточные и развивающиеся, республики бывшего СССР. Развитые страны обладают высоким индексом, что говорит о низкой степени коррупции в стране.

¹ Астафьев П.Е. К вопросу о понятии коррупции // Коррупция в России: состояние и проблемы // Мат-лы науч.-практ. конф. М.: Москов. ин-т МВД РФ, 1996.

Существует различие в типах коррупции, коррупционного поведения «восточных» и «западных» чиновников. Культурная антропология, исследования в области социально-культурной компаративистики показали, что Восток и Запад – это два разных типа социального устройства и духовной жизни, институциональная теория зафиксировала противоположность Востока и Запада в различии двух базовых институциональных матриц. Но, сравнивая культурно-исторические особенности российского национального менталитета относительно осознания границы допустимого, можно обнаружить существенные различия, как с восточной, так и западной цивилизацией, заметные отклонения не только от восточных нормативных моделей, но и от западной правовой культуры, в сочетании с дуализмом норм и противоречиями отношений.

Россия обнаруживает противоречивую установку к коррупционным практикам на всех уровнях (принятие и отторжение, одобрение и осуждение). Это противоречие можно вывести, прежде всего, из другого базового противоречия российского национального сознания – чрезмерного почтения к государственной власти в сочетании с неуважением к закону. В отличие от западного сознания, отношение россиян к государству никогда не было инструментальным. Русской традиции близко понимание государства как некоей самостоятельной силы по отношению к человеку, как высшего общечеловеческого и даже божественного начала. Лояльность к власти проявляется как в терпимости к ней, так и в чинопочитании. Но продолжением такого иррационального отношения является отчуждение между обществом и властью, доходящее до «государствофобии».

К числу национальных особенностей коррупции относят парадоксальные формы борьбы с ней (публичное признание массовой коррупции в высказываниях государственных чиновников, политиков и откровенное торможение процессов принятия основополагающих антикоррупционных законов), спаянность на почве коррупции представителей законодательной и исполнительной власти, многообразие «национальных» вариантов и форм коррупционных практик.

Коррупция прочно вошла в символический универсум российского общества и нашла обоснование в следующих схемах:

1) коррупция безнаказанна – публикации, сообщения о взятках, о нецелевом использовании бюджетных средств, о получении роскошных подарков и т.д., будирующие общественное мнение, практически никогда не заканчиваются сведениями о наказании взяточника;

2) коррупция в России неискоренима – это расхожая идея всех должностных лиц, ответственных за борьбу с коррупцией, она регулярно озвучивается в публичных дискуссиях;

3) коррупция в России имеет системную природу – публичное обсуждение нормативно-правовых новаций всегда содержит указание на более чем вероятное увеличение взяток в случае применения нормы обсуждаемого закона.

Анализ коррупции как системного явления включает не только исследование характеристик коррупционных субъектов, но также и анализ системной связи этих субъектов.

Процесс инкорпорирования в коррупционные системы включает два этапа: 1) занятие функционально-ролевой позиции в коррупционной системе, 2) инкорпорацию посредством конституирования социальных связей и культурную инкорпорацию.

В определенных сегментах общества, превратившихся в коррупционные полигоны, процедуры формального принятия на службу уже являются допуском в коррупционные системы. Закрытые процедуры кадрового отбора способствуют тому, что к службе в коррупционных системах допускаются субъекты, заведомо готовые к коррупционным практикам. В качестве формальной инкорпорации в коррупционные системы может выступать покупка должности. Факт покупки должности часто означает функциональную готовность к коррупционным взаимодействиям.

Занятие должности как функционально-ролевой позиции не означает обязательного допуска в коррупционную систему. Функционально-ролевая позиция должна быть подкреплена конструированием широкой системы неформальных социальных связей. Социальные связи в коррумпированных системах реализуются как частные взаимодействия, дружеский или родственный круг. Не столько функциональностью, сколько социальностью объясняется устойчивость кадрового состава коррупционных сетей. Происходит формирование коррупционных «связок». Инкорпорация человека в такую солидарность гарантирует участникам защиту и социальное продвижение за счет всей коррупционной «связки». Социальные связи («связки») в коррупционных системах дифференцированы в зависимости от уровня коррупции: «верхушечная» государственная и «низовая» бытовая коррупции формируют собственные связи, которые, как правило, редко пересекаются.

Персонификация отношений, формирование круга «своих», недоверие к «чужаками» и норма «молчания», более суровая ответственность перед «своими» являются механизмом, обеспечивающим скрытность характера коррупционных отношений, закрытость, замкнутость коррупционной системы.

Н.П. Леоненкова (Майкоп)

АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ «ГОРОД МАЙКОП» В ПЛАНЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОСТОЯНИЯ РЕСПУБЛИКИ АДЫГЕЯ

Федеральным законом об общих принципах организации местного самоуправления и законом Республики Адыгея о местном самоуправлении установлен двухуровневый принцип самоуправления – городские округа и муниципальные районы, городские и сельские поселения. Эти муниципальные образования независимы и не подчинены друг другу, самостоятельно решают все вопросы местной жизни. Однако на деле городские и сельские поселения зависят от муниципальных районов в силу того, что в их бюджетах не хватает средств на выполнение отведенных им законом полномочий.

В республике принят бюджет на 2010 г., определены прогнозные показатели, а также есть обязанности перед населением, которые необходимо выполнить. Адыгея – территория мира, спокойствия и согласия, которая обладает высокой инвестиционной привлекательностью.

Анализ развития муниципального образования «Город Майкоп» сформировал определенное представление о взаимодействии исполнительных органов власти с органами местного самоуправления.

Основной задачей администрации МО «Город Майкоп» в области экономики является формирование благоприятного хозяйственного климата – комплекса экономических и административных условий для осуществления хозяйственной деятельности. Хозяйственный климат оказывает определяющее воздействие на развитие деловой активности в городе и инвестиционную привлекательность городской экономики.

В целях создания экономической основы для эффективного выполнения задач по стимулированию роста экономического потенциала города, работа администрации муниципального образования «Город Майкоп» осуществляется в следующих направлениях:

создание стабильных благоприятных условий хозяйствования для предприятий всех форм собственности, расположенных на территории города;

оказание финансовой поддержки предприятиям и предпринимателям в виде предоставления субсидий на возмещение разницы в процентных ставках по взятым кредитам;

поддержка местных товаропроизводителей за счет приоритетного предоставления торговых мест в городе для реализации собственной продукции;

предоставление в первоочередном порядке при прочих равных условиях муниципального заказа городским товаропроизводителям;

содействие предприятиям города в расширении рынков сбыта продукции на территории города, а также через развитие внутрирегиональной кооперации и внешнеэкономических связей города и республики с другими регионами и государствами;

продвижение значимых для города инвестиционных проектов для включения их в федеральные и республиканские программы;

создание условий для стимулирования инвестиционной деятельности, продолжение работы по привлечению отечественных и зарубежных инвесторов;

защита интересов местных производителей;

внедрение партнерских отношений между администрацией муниципального образования и хозяйствующими субъектами;

содействие в решении вопросов, возникающих при взаимодействии между предприятиями.

Значительное место в развитии и укреплении позиций муниципальных образований отводится вопросам улучшения жизни населения. Демографическая ситуация в городе Майкопе оценивается как благоприятная. Численность населения муниципального образования «Город Майкоп» по данным территориального органа Федеральной службы государственной статистики по Республике Адыгея составила 175,4 тыс. человек, в том числе: городского – 156,7 тыс. чел., сельского – 18,7 тыс. чел.

Среднемесячная заработная плата 1 работника крупных и средних предприятий, расположенных на территории города Майкопа составляет:

– в промышленной деятельности – 9960 руб.;

– в здравоохранении и предоставлении социальных услуг – 6772 руб.;

– в образовании – 6310 руб.

Прожиточный минимум за 2 квартал 2009 г. составил:

– на душу населения – 4360 руб.;

– для трудоспособного населения – 4654 руб.

Численность пенсионеров, обслуживаемых Управлением ПФР в городе Майкопе, по состоянию на 01.10.09 г. составляет 44,9 тыс. человек, что превышает четверть (25 %) общей численности населения, проживающего на территории муниципального образования «Город Майкоп». С 1 января 2010 г. введена социальная доплата до регионального прожиточного минимума пенсионера. Законом Республики Адыгея от 27.10.2009 г. № 294 величина прожиточного минимума пенсионера РА на 2010 г. установлена в размере 4150 руб.

Таким образом, неработающие пенсионеры Адыгеи, доход которых ниже 4150 руб., имеют право на получение с 1 января 2010 г. федеральной социальной доплаты.

Основной задачей муниципальной образовательной системы является обеспечение гарантий прав граждан в получении качественного образования. В образовательную систему города входят 31 дошкольное образовательное учреждение, 33 общеобразовательных учреждения, а также учреждения дополнительного образования: центр развития творчества детей и юношества, межшкольный учебный комбинат. В области дошкольного образования приоритетным направлением являлось сохранение и расширение сети дошкольных образовательных учреждений.

В области дошкольного образования приоритетным направлением являлось сохранение и расширение сети ДООУ. Наступивший 2010 г. отмечен в республике небывалой рождаемостью. Только за первые 10 дней года на свет появились более 100 малышей, и темпы рождаемости пока не снижаются. По фактам статистики скачок рождаемости был зафиксирован и в 2008 г., что сказалось на отсутствии мест в детских садах. В поисках решения проблемы администрация МО «Город Майкоп» на осеннем экономическом форуме «Сочи – 2009» заключила инвестиционное соглашение с представителями вологодской компании быстровозводимых жилых и социальных объектов «Торговый дом «ВолДом». Оно касалось строительства в Майкопе детских дошкольных учреждений по новой технологии в рекордно короткие сроки. Реализация проекта позволит решить острую социальную проблему, связанную с нехваткой мест в детских садах муниципального образования.

Существующая сеть муниципальных лечебных учреждений обеспечивала жителей г. Майкопа доступной лечебно-профилактической помощью. В систему оказания медицинской помощи населению входят 10 поликлиник, 3 стационарных лечебных учреждения, Станция скорой и неотложной медицинской помощи, два детских санатория, молочная кухня и психоневрологический дом ребенка. В рамках муниципального образования продолжается реализация национального проекта «Здоровье».

В соответствии с комплексной программой «Молодежь столицы Адыгеи» деятельность администрации строилась по четырем направлениям: гражданско-патриотическое воспитание молодежи; город без наркотиков, поддержка талантливой молодежи и социально-правовая адаптация детей и молодежи.

Ведется систематический учет подростков с девиантным поведением, состоящих на учете в комиссии по делам несовершеннолетних, с целью организации их трудоустройства и досуга.

Управлением культуры города была осуществлена большая программа общегородских праздничных мероприятий, продолжались создаваться оптимальные условия для развития культуры и досугового обслуживания населения, культурной образовательной системы.

Для реализации этих задач из местного бюджета израсходовано 32,5 млн руб. Помимо городского бюджета, финансирование осуществлялось за счет внебюджетных средств, поступающих от оказания платных услуг – около 1,0 млн руб. и спонсорских – 2,6 млн руб.

Управлением по делам ГО и ЧС при администрации муниципального образования «Город Майкоп» проводится работа в области защиты населения, предупреждения и ликвидации чрезвычайных ситуаций природного и техногенного характера.

Основными задачами УВД по г. Майкопу в отчетном периоде являлись борьба с терроризмом и экстремизмом, незаконным оборотом оружия и наркотиков, раскрытие и расследование тяжких и особо тяжких преступлений, имущественных и экономических преступлений, укрепление учетно-регистрационной дисциплины.

Основной задачей в промышленном производстве города на 2008–2010 гг. является создание условий для ускоренного развития промышленного комплекса города. Выполнение этой задачи позволит обеспечить:

- рост объемов производства и прибыли предприятий промышленности, более полное вовлечение промышленных предприятий в систему муниципального заказа;
- увеличение рабочих мест на промышленных предприятиях, увеличение реальной заработной платы в промышленности;
- рост числа внедряемых инвестиционных проектов;
- рост производительности труда за счет обновления основных фондов и внедрения прогрессивных технологий и оборудования;
- увеличение налоговых поступлений в бюджет.

Развитие промышленности будет осуществляться в соответствии с разработанным прогнозом на 2008–2010 гг., который составлен в соответствии с Законом Республики Адыгея от 08.07.1997 г. № 45 «О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Республики Адыгея».

Администрация МО «Город Майкоп» – орган местного самоуправления, осуществляющий исполнительно-распорядительные функции по решению вопросов местного значения в соответствии с федеральными законами и нормативными актами для осуществления

отдельных государственных полномочий в соответствии с федеральными законами и законами Республики Адыгея.

На предстоящую перспективу работа администрация муниципального образования МО «Город Майкоп» направлена на повышение уровня жизни населения муниципального образования, обеспечение устойчиво высоких темпов развития отраслей экономики, рост бюджетных доходов.

Е.А. Леонтьева (Майкоп)

КОНКУРСНОЕ РАЗМЕЩЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКАЗОВ КАК ИНСТРУМЕНТ СОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЮ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА

Вопрос четкого урегулирования отношений, связанных с размещением публичных (государственных, муниципальных) заказов, является в настоящее время весьма важным, принимая во внимание целый ряд обстоятельств, которые носят как политический, так и чисто экономический характер. Этим объясняется пристальное внимание, которое в последнее время уделяют этой проблеме многие авторы.

Среди главных причин, обуславливающих особую важность строгой регламентации отношений, связанных с размещением публичных заказов, можно выделить следующие¹.

а) особый характер таких институтов, как государство, его субъекты и муниципалитеты как органов публичной власти, то есть органов, действующих в интересах всего населения;

б) особый характер средств, используемых для оплаты размещаемых заказов – а именно, средств налогоплательщиков, то есть всего населения территории; уже одного этого обстоятельства достаточно для обоснования необходимости тщательного, корректного и контролируемого размещения публичных (государственных, муниципальных) заказов;

в) необходимость экономного, рачительного расходования бюджетных средств, которая является постоянной задачей органов государственной власти и местного самоуправления.

В России вопрос о размещении государственных и муниципальных заказов на конкурсной основе до последнего времени вообще не стоял на повестке дня, что объективно связано с недавним

¹ *Ветров Г.Ю.* Комплексное муниципальное планирование социально-экономического развития: современные тенденции и проблемы // Городской альманах. Вып. 1. М.: Фонд ИЭГ, 2005. № 7. С. 59-77.

прошлым государства, а именно – с социалистической, планово-распределительной экономикой бывшего СССР. Понятно, что такая экономика не нуждалась и соответственно не стимулировала развитие каких-либо видов конкуренции, в том числе при размещении государственных заказов. Да и само понятие государственного заказа в том смысле, как мы понимаем его в настоящее время, фактически отсутствовало. Как известно, все министерства, ведомства, предприятия и организации социалистического государства в конечном итоге «выполняли государственный заказ», так как вся их деятельность диктовалась и планировалась сверху и должна была служить «интересам государства и общества». Поэтому в СССР было утверждение о том, что рабочие и служащие, то есть все население, были заняты выполнением государственного заказа. Причем в него включались все виды официальной деятельности, в том числе изготовление любых товаров широкого потребления и оказание всех видов услуг. Что же касается понимания муниципального заказа в рассматриваемом аспекте, то опыта до настоящего времени накоплено не очень много. Иначе говоря, отсутствие традиций в вопросе размещения публичных заказов на основе конкуренции (соревнования) производителей объясняется в первую очередь длительным существованием в стране условий планово-распределительной экономики.

Именно сегодня, когда практически все без исключения муниципалитеты находятся в довольно стесненных финансовых обстоятельствах, конкурсному размещению муниципального заказа должно быть уделено особое внимание. С одной стороны, этот механизм позволяет экономить, и порой весьма значительно, бюджетные деньги. С другой стороны предоставляется реальный шанс для участия в открытой конкурентной борьбе молодым предпринимателям, а также небольшим фирмам, относящимся к разряду малых и средних предприятий.

Говоря о пользе конкурсного размещения муниципальных заказов, следует иметь в виду и еще целый ряд преимуществ, сопровождающих широкое внедрение этого механизма. Речь идет о возможности освоения молодыми частными предприятиями и, в том числе и малыми, новых рынков, о предоставлении энергичным фирмам новых возможностей. Кроме того, в результате прихода в определенные сферы производства и услуг частных предприятий зачастую в этих отраслях наступает стабильность. Применение новых современных технологий, как правило, ведет к существенному улучшению качества предлагаемых товаров и услуг.

Одной из отраслей, в настоящее время особенно сильно нуждающейся в приходе частных фирм, является сфера жилищно-коммунального хозяйства, где сегодня почти повсеместно работают лишь муниципальные предприятия – локальные монополисты. Отсюда и плохое качество предлагаемых услуг, и завышенные тарифы, и сбои в работе. Как показывает практика, размещение хотя бы отдельных муниципальных заказов в сфере ЖКХ на конкурсной основе позволяет не только снизить цены и улучшить качество услуг, но и придать мощный импульс позитивному развитию всей отрасли. И сами муниципальные предприятия, привыкшие работать старыми неэффективными методами, оказавшись на рынке рядом с частными предприятиями, вынуждены вступать с ними в конкурентную борьбу, вследствие чего достаточно быстро изыскиваются значительные резервы для существенного улучшения работы муниципальных предприятий. Таким образом, можно говорить о двойной пользе внедрения механизма конкурсного размещения муниципальных заказов: с одной стороны, реальный шанс получают молодые энергичные предприятия, в том числе малые и средние; с другой стороны, существенно улучшается работа муниципальных предприятий. В конечном итоге население муниципалитета получает услуги и товары лучшего качества и по более низкой цене¹.

До настоящего времени механизм размещения государственных и муниципальных заказов детально не проработан, хотя многие вопросы размещения публичных заказов уже нашли свое закрепление в целом ряде нормативных актов. Однако вопросы, связанные с проведением конкурсов на размещение муниципальных заказов, до настоящего времени недостаточно регламентированы на уровне Российской Федерации. Детальная же проработка процедур отнесена к компетенции органов местного самоуправления, которые обязаны принять соответствующие нормативные акты и руководствоваться ими при распределении финансовых средств местных бюджетов и внебюджетных фондов.

В настоящее время на местах довольно часто встречаются противники конкурсного размещения муниципальных заказов. В качестве основного аргумента, объясняющего их негативную позицию, они выдвигают следующий тезис: широкое введение этого института невозможно, поскольку значительная часть расчетов в муниципалитете происходит не «живыми деньгами», а путем взаимозачетов. Поэтому администрация якобы может размещать муниципальный заказ только среди предприятий, являющихся должниками перед

¹ Абдурахимов Ю.В. Муниципальная экономика: тенденции и перспективы развития. Екатеринбург, 2006.

бюджетом, и вместо реальной оплаты за выполнение заказа списывать с предприятия часть его задолженности. На самом деле подобная практика приводит к целому ряду негативных последствий, а именно:

- цена за услугу, предоставляемую в рамках заказа, необоснованно завышается (причем зачастую весьма существенно);
- от участия в конкурентной борьбе отстраняется значительное число предприятий, при этом преимущество с точки зрения получения заказа остается за конкретными, нередко муниципальными, или за предприятиями, по тем или иным соображениям близкими местной администрации.

В целом можно выделить следующие основные причины пока еще достаточно слабого внедрения прозрачных методов размещения государственных и муниципальных заказов (в первую очередь конкурсных) в России:

- отсутствие традиций рыночной экономики и глубокого осознания значения конкурентной борьбы для совершенствования системы планирования и исполнения бюджета;

- наличие сильных и активно лоббируемых на всех уровнях ведомственных, а порой и личных чиновничьих интересов, а также значительная степень сращивания ведомств с хозяйствующими субъектами;

- отсутствие эффективной системы контроля за правильностью размещения муниципальных заказов, санкций за нарушения принципов и порядка размещения;

- неготовность и нежелание органов публичной власти воспринимать себя как субъекта гражданско-правовых (а не только административно-правовых) отношений и соответствию нести права и обязанности стороны по гражданско-правовым договорам, в том числе их строгому исполнению, и тем более неготовность к возможному применению гражданско-правовых санкций;

- сложное финансовое положение органов публичной власти, дефицитность бюджетов¹.

Названные причины ведут к тому, что, несмотря на принятие за последний период на уровне Российской Федерации, в субъектах Федерации и муниципальных образованиях целого ряда законодательных актов по вопросам конкурсного размещения государственных и муниципальных заказов, на практике этот порядок далеко не всегда применяется. Мировой опыт показывает, что именно широкое введение рассматриваемого инструмента позволяет решить це-

¹ Абдурахимов Ю.В. Указ. соч.

льй ряд вышеперечисленных проблем, в частности, вопросы преодоления узковедомственных интересов, коррупции в среде чиновничества, улучшения финансового состояния органов публичной власти путем значительной экономии бюджетных средств. Чрезвычайно важным является и то обстоятельство, что введение цивилизованной системы публичных заказов является существенным политическим шагом, способствующим укреплению основ демократии.

Т.Г. Лешкевич (Ростов-на-Дону)

СИНЕРГЕТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ И ПОТРЕБНОСТЬ В ЭФФЕКТИВНЫХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ТЕХНОЛОГИЯХ

Начало XXI в. ознаменовалось тем, что управленческое и социогуманитарное знание было в значительной мере трансформировано в контексте новой парадигмы. Диалектическое, а затем и системное видение мира, сменилось синергетическим. Синергетика заявила о себе как не только становящаяся, но и как достаточно полноправная модель мироосмысления, что позволило назвать современную парадигму синергетическим мировидением. Общая стратегия синергетики направлена на упорядочивание процессов, придания им определенных параметров порядка. Как теория самоорганизации синергетика напрямую связана с таким процессом как самоуправление. Предполагается, что система, активно обменивающаяся с внешним миром информацией, энергией и веществом, производит внутренние трансформации и находит наиболее благоприятный режим существования. Какой же методологический инструментарий задействован, какие средства и принципы признаны эффективными?

Пришедшая на смену системному анализу, синергетика позволила взглянуть на все процессы, происходящие в мире, в том числе и в сфере управленческих решений, и в области самоуправления как: во-первых, неравновесные, а во-вторых, динамично развивающиеся. Она обратила внимание на корпоративные эффекты, на когерентное поведение элементов системы, выявила такие структуры как аттракторы, но главное - в центре внимания оказались процессы хаотизации в их переходе к самоупорядочиванию. Важно подчеркнуть, что синергетика выступает как междисциплинарное направление, включает в свой арсенал методы математического моделирования и объединяет строгие математические и физические модели постижения действительности с наукой об обществе, культуре и управлении. Из этого следует, что общие выводы и прогнозы

в рамках синергетического подхода обретают конкретное математическое обоснование и используют ресурс других дисциплинарных областей. Именно поэтому те процессы, которые приходится анализировать с точки зрения современной синергетической парадигмы, задают целую сеть новых понятий и принципов, имеющих свое происхождение в свете естественнонаучного или конкретно-научного дискурса. Иными словами, понятийный аппарат значительно расширяется, включая в себя концепты, отражающие факт смыслового постижения процессов и явлений современной действительности в их стремлении к упорядоченности.

Синергетика изучает механизмы самоорганизации самой разнообразной природы, но, поскольку, самоуправление – это, с одной стороны, настоятельная потребность сегодняшнего дня, а, с другой, – необходимость, задающая режим протекания управленческих процессов, синергетическая методология выступает как существенный и эффективный ресурс современных организационных процессов. Она учитывает факт сложного поведения систем, показывая как в активной, неравновесной среде могут возникать лакуны упорядоченности. Причем синергетика направлена на изучение диссипативных структур, в число которых занесены структуры нестационарные, пульсирующие, усложняющиеся и даже деградирующие. Состояние деградации связано с исчерпанием доступной энергии. Отметим, что нестационарность понимается как характеристика не только структур, но и состояний сред, в которых не успевает устанавливаться равновесие¹. А основная идея синергетики – упорядочивание, предполагает гармонизацию и обустройство среды обитания, функционально отвечающей запросам и потребностям населения. Социальная реальность, в том числе и институты местного самоуправления, предстают как во многом зависимые от особой роли и активности субъекта, лиц принимающих решения, а также от социально-экономических приоритетов. Функционирование таких сложных социо-природно-организационных комплексов, в которые включен человеческий фактор, указывает на особый тип «человеко-размерных» систем. Это, в свою очередь, требует включения в анализ системы ценностей и гуманистических принципов, а также сталкивается с огромным числом запретов и ограничений. Недопустимы стратегии, потенциально содержащие в себе катастрофические последствия. Причем экспертиза связана не только с компетентным прогнозом и нормативно законодательной базой, но и с требованием личностной моральной ответственности.

¹ Князева Е.Н., Курдюмов С.П. Основания синергетики. М., 2005. С. 38.

Концепт «самоуправление» указывает на саморегулирующие начала в универсуме и содержит в себе один из наиболее гибких и динамичных механизмов адекватного вписывания в существующие обстоятельства. Это типичный пример быстро разворачивающегося и быстро развивающегося процесса, который связан с опережающим отражением и акциями превентивного характера. Цитируя И. Ильина, можно сказать, что «это не есть пустая и мертвая форма: оно связано с жизнью народа, его природою, климатом, размерами страны, с ее историческим судьбами». В связи с этим получившая широкое распространение модель имплантации западных институтов, их вживления на отечественной почве показывает свою несостоятельность. Существует обоснованная точка зрения, согласно которой форма шокового варианта на основе импорта и заимствования формальных и неформальных институций невозможна, так как необходимо их постепенное формирование и выращивание. Как отмечает Н. Злобин, «даже сейчас разговоры о модернизации в России начинаются с поисков внешних примеров и исторических аналогий, что подразумевает приоритет не национальных, духовных, исторических или политических ценностей и традиций власти, а заведомую временную и содержательную ограниченность ее новой модели»¹.

В рамках современной парадигмы институт самоуправления нуждается в целостной философской концепции, вытекающей из имманентных особенностей страны с учетом ее самоидентификации. Вместе с тем, помимо конфликта, связанного с имплантацией западных институций и форм реформирования, невооруженным глазом просматривается конфликт института самоуправления и административно-управленческой системы, которую иногда именуют как «палочную», иерархичную, требующую формальное соподчинение. Концепт же «самоуправление» косвенным образом указывает на внутреннюю мотивацию и на своеобразную «принадлежность всем людям». С точки зрения синергетики выбор эволюционно пригодных состояний идет в направлении от наименее вероятностного к наиболее вероятностному состоянию, в ситуации, когда из всего мыслимо возможного отбирается наиболее адаптивно возможное².

Анализируя широко распространенную в синергетике и одновременно вызывающую некоторое напряжение в контексте социокультурного бытия общества категорию «хаос», отметим, что в социальном мире и обыденном сознании всегда существовало негативное отношение к хаосогенным процессам и полное принятие упорядоченных. Социальная практика всегда осуществляла своего рода

¹ Злобин Н. Перманентная перестройка // Ведомости. 2010. № 30. 19 февраля. С. 4.

² Лешкевич Т.Г. Философия науки. М.: Инфра-М, 2008. С. 220.

экспансию против хаосомности и была изначально ориентирована на неприятие неопределенности и рискогенности. Это отражалось в торжестве рационалистических утопий, жестко регламентирующих режимов, желающих установить «полный порядок» и поддерживать его с «железной необходимостью».

Современная методологическая парадигма преодолевает это отношение. Так, основное определение хаоса указывает лишь на нерегулярность движения с непериодически повторяющимися, неустойчивыми траекториями. Итак, иррегулярность, аperiodичность, отсутствие однозначной, устойчивой или регулярно воспроизводимой траектории/схемы деятельности – вот, что означают процессы хаотизации. Таким образом, хаос – это не только мифопоэтическое «буйство слепых стихий», сумбур необузданных страстей и желаний, искушение абсурдным действием. Это еще и лоно рождения новых возможностей, указывающих на стихийно-спонтанный структурогенез, т.е. на локализованный в определенных участках среды процесс, который может перестраиваться, перемещаться, трансформироваться и достраиваться.

В настоящее время, в условиях существующего кризиса именно такая ситуация, возросшей неопределенности, нестабильности, неравновесности, оказывается наиболее типичной и часто встречающейся. Причем важным фактором оказывается степень неравновесности, и это потому, что в сильно неравновесных условиях системы начинают воспринимать те факторы, к которым они были безразличны в более равновесном состоянии. Именно синергетика показала, что неравновесные условия вызывают эффекты корпоративного поведения элементов, которые в равновесных условиях вели себя независимо и автономно. Поэтому неравновесность, хаосомность мыслится фактором стихийно-спонтанного структурогенеза и несет в себе потенциал новых инициатив и параметров функционирования. Американский ученый Дж. Глейн в работе «Хаос: создавая новую науку» метко подметил, что наука о хаосе – это наука о процессах, а не о состояниях, о становлении, а не о бытии¹. Именно поэтому эффективной технологией признается мысленное экспериментирование, опирающееся на математическое моделирование. Оно отталкивается от принятия структур-аттракторов, обозначающих и основные цели системы, ее идеалы и основные тенденции. Но главное назначение структур-аттракторов – быть «притягивающим множеством», способствующим организации элементов. Парадоксальным свойством этой структуры-аттрактора являет-

¹ Gleick J. Chaos: Maring a new Science. L., Heineman. 1988.

ся то, что аттрактор сохраняет свое притяжение. Известные отечественные синергетики Е.Н. Князева и С.П. Курдюмов приходят к очень значимому, в том числе и в отношении к процессам самоуправления, методологическому выводу: «Несмотря на количественное варьирование констант, сохраняется притяжение одного и того же аттрактора, процесс «скатывается» на ту же самую структуру, на тот же самый режим движения системы. Но если мы перешагнули некоторое пороговое изменение, превзошли критическое значение параметров, то режим движения системы качественно меняется. Система попадает в область притяжения другого аттрактора»¹.

Поскольку открытость является необходимым свойством самоорганизации, благодаря открытости в системе происходят обменные процессы, способствующие ее самообеспечению и адекватному функционированию, то императив открытости должен быть истолкован как приоритет самоуправления. Подчеркнем, что концепт «самоуправления» предполагает помимо открытости, еще и собственно самоорганизацию, т.е. построение соответствующей структуры.

Рефлексивное сопровождение процессов самоуправления, выявление моделей, методологического и организационного инструментария, основ и тенденций развития в контексте современных российских реалий является необходимой альтернативой в поисках ответа на оставшийся нам в наследство вопрос Солженицына: «Как нам обустроить Россию?».

О.В. Липатова, С.В. Казимов (Москва)

КОНЦЕПЦИЯ КОМПЛЕКСНОГО УКРЕПЛЕНИЯ ЗДОРОВЬЯ НАСЕЛЕНИЯ КАК ОСНОВНОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО РЕСУРСА МЕСТНОЙ ВЛАСТИ

Укрепление и сбережение здоровья граждан и нации в целом – это не только формальная категория социальной сферы и не просто раздел социальной политики федеральной, региональной и муниципальной власти. Это высший приоритет цивилизованного государства, это система и каждодневная реальность жизнеобеспечения нации и каждого отдельного человека. Это стратегический фактор стабильности и благополучия общества, один из важнейших институтов его безопасности.

Здоровье человека – необходимое условие высокого трудового потенциала и показатель уровня культуры общества, наиболее яр-

¹ Князева Е.Н., Курдюмов С.П. Указ. соч. С. 44.

кий критерий эффективности государственного и муниципального управления. Это стабилизирующий фактор доверия ко всем ветвям власти, органам управления и политико-экономической системе в целом. Это, наконец, показатель национального престижа.

Не случайно Президент Российской Федерации Дмитрий Медведев среди основных стратегических направлений модернизации нашей страны выделил медицину. По его мнению, Россия должна занять передовые позиции в производстве отдельных видов медицинского оборудования, сверхсовременных средств диагностики, медикаментов для лечения вирусных, сердечно-сосудистых, онкологических и неврологических заболеваний¹. Чтобы улучшить ситуацию с состоянием здоровья граждан, необходимо обеспечить качественный прорыв в системе здравоохранения. Отрасли нужны инновационные разработки в сфере профилактики, диагностики и лечения заболеваний (включая восстановительное).

Проблемы здравоохранения являются одними из самых острых в социальной жизни, поскольку напрямую связаны с естественным стремлением человека быть востребованным и самодостаточным. Основным стратегическим ресурсом в современном мире является человеческий потенциал, который можно определить как совокупность интеллектуальной (кадровый резерв) и физической (трудопособность) составляющих, а также способности к численному воспроизведению населения. По данным Минздравсоцразвития РФ, в России сейчас более 13 млн человек, то есть около 10 % населения, являются инвалидами. По большинству основных заболеваний, связанных с образом жизни современного россиянина, ежегодно отмечается стойкая тенденция к «омоложению» контингента больных людей. То есть с каждым годом наряду с уменьшением процента дееспособного населения снижаются также и качественные характеристики работоспособности людей (особенно в сфере интеллектуального труда).

Как отмечается в основополагающем государственном документе, Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., задачи превращения России в глобального лидера мировой экономики, выхода на уровень развитых стран по показателям социального благосостояния диктуют новые требования к системе здравоохранения. С одной стороны, растет ценность здоровья в системе приоритетов общества, возникают новые медицинские и социальные технологии, связанные с изменениями в демографической структуре населения. С другой – благодаря развитию медицинских технологий существенно повышаются

¹ Медведев Д.А. Россия вперед! / <http://liberty.ru/Themes/Dmitriy-Medvedev-Rossia-vpered!>

возможности реально влиять на показатели здоровья населения, о чем свидетельствуют значительные успехи в борьбе с наиболее опасными для жизни заболеваниями, достигнутые в развитых странах¹.

Далее в Концепции 2020 определяется в качестве основной цели государственной политики в области здравоохранения на период до 2020 г. формирование системы, обеспечивающей доступность медицинской помощи и повышение эффективности медицинских услуг, объемы, виды и качество которых должны соответствовать уровню заболеваемости и потребностям населения, передовым достижениям медицинской науки.

К сожалению, в новых экономических условиях государство оказалось не в состоянии обеспечить всеобщую бесплатную качественную медицинскую помощь, продекларированную в действующей Конституции Российской Федерации. В последние годы государством сделаны существенные инвестиции в здравоохранение. Однако они не позволили значительно улучшить ситуацию, поскольку не сопровождались масштабными и высокоэффективными организационными и финансово-экономическими мероприятиями. Бюджет здравоохранения едва способен удовлетворить минимальную потребность в лечении больных и профилактике заболеваний. Отставание уровня развития здравоохранения Российской Федерации от уровня развитых стран значительно сильнее, чем во многих других ключевых отраслях экономики².

Система здравоохранения пока еще не обеспечивает достаточность государственных гарантий медицинской помощи, ее доступность и высокое качество. В этих условиях муниципальная власть, как власть наиболее приближенная к человеку, как власть наиболее заинтересованная в сбережении своего «человеческого капитала» должна взять на себя ответственность за внедрение современных инновационных и эффективных систем охраны здоровья и предупреждения заболеваний. Концепция качества жизни должна стать кардинальным методологическим принципом и философией социальной политики муниципальной власти в области здравоохранения.

Ответственное отношение местной власти к здоровью населения муниципального образования ярко проявляется в муниципальной социальной политике в сфере здравоохранения. Под охраной здоровья населения муниципального образования, с нашей точки зрения, следует понимать совокупность мер политического, экономического, правового, социального, культурного, научного, педаго-

¹ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.

² Там же.

гического, санитарно-эпидемиологического характера, направленных на сохранение и укрепление физического и психологического здоровья каждого жителя и всего населения муниципального образования в целом, поддержание его активной, долголетней жизни, на просвещение и воспитание людей, повышение их медицинской культуры и предоставление медицинской помощи в случае утраты здоровья.

Современный человек, живя и работая в населенных пунктах на территории Российской Федерации, постоянно подвержен воздействию целого комплекса факторов, разрушающих здоровье (см. схему).

Схема



В этих условиях формирование здорового образа жизни необходимо сделать важнейшим направлением политики муниципальной власти в области охраны здоровья. При этом основой пропаганды здорового образа жизни, как записано в Концепции 2020, должно стать наряду с информированием о вреде низкой физической активности, нерационального и несбалансированного питания, потребления алкоголя, табака, наркотических и токсических веществ, также обучение навыкам по соблюдению правил гигиены и режима труда, учебы, режима и структуры питания¹.

Населению муниципального образования нужны такие формы поддержания нормального состояния своего здоровья, которые бы позволяли без отрыва от работы и без значительных затрат времени в любой момент при первой необходимости осуществлять профилактику возникновения и лечения уже имеющихся заболеваний. Нужны методы, главной задачей которых является не устранение уже имеющихся, а предотвращение еще только начинающих болезней.

¹ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

Одним из системообразующих принципов социально ответственной власти является сохранение здоровья здоровых. Уже давно известно, что профилактика предпочтительнее любого лечения. По данным Всемирной организации здравоохранения, затраты на реализацию профилактических программ в 4 раза эффективнее, чем на лечение¹.

Сохранение здоровья населения муниципального образования и усиление профилактики заболеваний требуют:

1) развития условий для ведения здорового образа жизни, включая обеспечение мониторинга и современного уровня контроля за факторами среды обитания человека на предмет соответствия их экологическим нормам и требованиям законодательства Российской Федерации;

2) организации и развития медико-профилактической помощи населению путем внедрения современных медико-профилактических технологий.

Именно поэтому среди приоритетных задач современного российского здравоохранения, перечисленных в Концепции 2020, на наш взгляд, основополагающими являются две. Первая из них – повышение эффективности системы организации медицинской помощи, которая включает в себя следующие направления:

– обеспечение доступности для населения эффективных технологий оказания медицинской помощи на всех ее этапах;

– развитие системы оказания первичной медико-санитарной помощи и повышение роли профилактического лечения лиц, состоящих в группе риска по социально значимым заболеваниям;

– развитие инновационной деятельности медицинских и научных организаций для разработки и внедрения эффективных медицинских технологий;

– формирование целевых научных программ по приоритетным направлениям в целях поддержания здоровья населения и формирования здорового образа жизни, разработки и внедрения новых эффективных технологий ранней диагностики в практику системы здравоохранения;

– обеспечение подготовки и переподготовки медицинских кадров на основе непрерывного образования, повышения профессионального уровня и внедрения передовых медицинских технологий, разработка стандартов подготовки управленческих кадров в системе здравоохранения и реализация образовательных программ.

¹ Здоровье – фактор национальной безопасности / <http://sobesednik.ru/opinion/news/2009/43/914388>.

Вторая важнейшая задача в области здравоохранения – совершенствование системы охраны здоровья населения, в том числе:

- пропаганда и формирование здорового образа жизни и повышение ответственности работодателя за здоровье своих работников и населения за собственное здоровье;
- разработка и реализация программ по профилактике алкоголизма, табакокурения и других факторов риска;
- формирование культуры здорового питания населения;
- обеспечение безопасной для жизнедеятельности человека окружающей среды;
- обеспечение санитарно-эпидемиологического благополучия населения.

В 2005–2008 гг. нами была разработана Концепция комплексной защиты здоровья человека в городах и населенных пунктах Российской Федерации¹. Идея Концепции заключается в том, чтобы на каждый фактор, угрожающий здоровью и обусловленный развитием технического прогресса, подобрать соответствующую современную наукоемкую технологию защиты. В условиях современных угроз здоровью каждый человек должен быть информирован о факторах, разрушающих его организм, владеть самыми передовыми методиками защиты и восстановления своего здоровья и использовать современные технологии его укрепления.

При разработке данной Концепции было проанализировано и изучено более 180-ти классических и инновационных методик, современных технологий и устройств (как отечественных, так и зарубежных). К технологиям-претендентам на включение в Программу комплексной защиты здоровья предъявлялись следующие требования:

- научная обоснованность метода;
- клинически доказанная эффективность;
- удобство и простота использования;
- легкая обучаемость методикам;
- компактность для возможности использования в пути;
- минимум побочных действий;
- надежность.

Прорывом в деле сохранения здоровья населения явились разработки российских исследователей, которые за последние несколько лет значительно обогнали своих западных коллег.

В 20-х – 30-х гг. прошлого века русские ученые А.Г. Гурвич и А.А. Любищев выдвинули идею о том, что генетический аппарат организмов Земли работает не только на вещественном, но и на поле-

¹ См.: *Казимов С.В.* Комплексная защита здоровья человека в городах и других населенных пунктах России. М.: Троянт, 2008.

вом уровне и способен передавать информацию с помощью электромагнитных и акустических волн. В конце 50-х гг. исследователь Дзян Каньджен в Китае и России начал проводить эксперименты, переключившиеся с предвидениями русских ученых. Чуть позже в Новосибирске академик В.П. Казначеев с группой помощников подтвердили гипотезу Гурвич-Любищева. Первые попытки теоретического обоснования идей волновой информационной модели предприняли доктор биологических наук П.П. Горяев и А.А. Березин из отдела теоретических проблем РАН, а также А.А. Васильев, сотрудник Физического института РАН. Исследования также проводились на базе Математического института РАН и Московского института общей генетики.

П.П. Горяев разработал теорию «Волнового генома»¹, практическим применением которой явилось создание специального устройства – так называемого ФПУ-генератора, работающего на использовании эффекта Ферми-Паста-Улама. Этот генератор воздействует практически на всю органическую материю. Экспериментальным путем удалось установить, что под действием ФПУ-генераторов на ограниченный срок (до 48 час.) большинство из известных токсических веществ теряет свою активность и способность вступать в биологические реакции, никак не проявляя своей токсичности. Также было установлено, что обработка ФПУ-генератором любой среды, содержащей воду (будь то продукты питания, например, овощи или фрукты), восстанавливает нормальное электромагнитное взаимодействие между атомами кислорода и водорода внутри молекул воды и возвращает тем самым воде нормальную структуру. Такая обработанная вода является идеальной средой для оптимального протекания всех обменных реакций внутри нашего организма. А если обмен веществ будет протекать правильно: молекулы синтетически полученных веществ не будут вступать в биохимические реакции, проходя через желудочно-кишечный тракт «транзитом» и выделяясь из организма в неизменном виде, то прекратится засорение тканей продуктами их распада. Таким образом, в реакциях метаболизма будут участвовать только безвредные нашему организму натуральные компоненты продуктов питания и напитков. Это опосредованно способно решить различные связанные с обменом веществ вопросы: проблему лишнего веса, отложение солей и загрязнение элементов кожи, аллергические реакции и т.п.

Современные портативные ФПУ-генераторы, адаптированные для использования коллективно в организациях или индивидуально дома, способны нейтрализовать вредные для человеческого организма вещества и восстанавливать натуральное качество продуктов.

¹ См.: *Горяев П.П. Волновой геном. М.: Общественная польза, 1994.*

Опираясь на опыт предшественников, ученые отечественного научно-производственного предприятия под руководством С.П. Коноплева создали свой уникальный метод – метод низкочастотной электромагнитной терапии. В ходе исследований было выяснено, что импульсы, воздействующие на системы организма, можно донести до нужного органа не только контактно, с помощью электродов, игл или слабого электрического тока, но и дистанционно на несущей частоте 10 кГц, посредством электромагнитного поля, диапазон которого от 0.1 до 100 Гц. Терапия основана на резонансных явлениях: электромагнитное поле проникает в организм, вызывает резонанс в нужном органе, чем и достигается лечебный эффект. Если ответного «эха» нет – поле прошло мимо, эффект не получен и никакого воздействия на организм не произошло. В любом случае слабое воздействие не заставляет органы работать в непривычном для них режиме. Благодаря этому, в современной разработке наших ученых полностью соблюден основной постулат медицины – «Не навреди».

Изобретение воплощено в виде инновационной портативной системы здравоохранения, которую Ассоциация заслуженных врачей Российской Федерации назвала «резервом для улучшения здоровья нации»¹.

Современные портативные ФПУ-генераторы, адаптированные для использования коллективно в организациях или индивидуально дома, способны нейтрализовать вредные для человеческого организма вещества и восстанавливать натуральное качество продуктов. По такому же принципу построен уникальный комплекс антипаразитарных программ, направленных на подавление размножения и полное уничтожение вредных вирусов, бактерий, простейших, грибов и гельминтов в организме человека.

Для реализации Концепции комплексной защиты здоровья человека в городах и населенных пунктах Российской Федерации нами была разработана специальная Программа, включающая в себя три последовательных этапа:

Первый этап: создание системы многопланового **обучения** людей, направленного на формирование физически здоровой и социально активной личности, осознающей необходимость сохранять свое здоровье как ресурс для самореализации.

В настоящее время авторским коллективом разработаны и апробированы свыше десяти взаимодополняющих семинаров и тренингов по программе оздоровительных методик и современным технологиям защиты и укрепления здоровья, которые можно прово-

¹ Вестник Ассоциации заслуженных врачей Российской Федерации. 2009. № 1 (6).

дить как непосредственно на рабочем месте, так и в специализированном центре.

Второй этап: широкое использование в повседневном жизненном процессе разработанных нами методик укрепления организма человека и применение современных здоровьесберегающих технологий.

Третий этап: создание индивидуальных планов защиты и укрепления здоровья населения. Это оптимальный вариант, позволяющий максимально учесть специфику воздействия вредных факторов и особенностей образа жизни конкретного человека. Применительно к целым трудовым коллективам и социальным группам возможна разработка коллективных программ поддержания здоровья.

Результатом внедрения Концепции в работу различных организаций и ведомств на территории страны является снижение уровня патогенного воздействия на здоровье человека техногенной нагрузки городов, а также профессиональных вредностей, присущих конкретным специальностям. У людей, занимающихся интеллектуальным трудом (ИТР, аналитики, программисты, преподаватели, учёные и т.п.) наши методики позволяют повысить КПД производительности труда на 20 %, снизить утомляемость и истощение нервной системы на 30 %.

В заключение отметим, что целью современной социальной политики муниципальной власти в области здравоохранения в современных условиях, на наш взгляд, является охрана и укрепление здоровья жителей муниципального образования, формирование у них здорового образа жизни. Согласно Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации в ближайшее время должна произойти смена приоритетов муниципальной политики по обеспечению безопасности местного населения и охране его здоровья – вместо «культуры реагирования» на уже состоящую опасность на первое место должна выйти «культура предупреждения». Для этого необходимы:

- 1) разработка и реализация системы практических мер по повышению безопасности населения и его здоровьесбережению;
- 2) внедрение инновационных технических средств и технологий повышения защиты населения и территорий от всех видов современных опасностей в практику реализации муниципальной социальной политики в сфере здравоохранения.

Реализация представленной Концепции комплексной защиты здоровья человека в муниципальных образованиях Российской Федерации вполне может стать реальным, эффективным и недорогим способом достижения этой цели.

**О.В. Липатова (Москва),
В.В. Копченев (Московская обл.)**

ОБЕСПЕЧЕНИЕ КУЛЬТУРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМИРУЮЩЕГОСЯ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА

В связи с обострением глобальных проблем, понятие «безопасность» стало основным, системообразующим стержнем концепции устойчивого развития. С начала 90-х гг. XX в. до настоящего времени происходит становление новой концепции национальной безопасности России, фундаментальную основу которой составляют безопасность личности, общества и государства. В научных публикациях М.В. Александрова, И.Г. Белова, А.В. Возженникова, Н.П. Ващекина, М.И. Дзлизева, К.Х. Ипполитова, В.Н. Кузнецова, Я.А. Маргуляна, А.Д. Прохожева, З.С. Павленко, В.Д. Рубанова, В.В. Серебряникова, В.И. Тепечина, А.Д. Урсула, А.Н. Хлопьева, Л.И. Шершнева, Р.Г. Яновского предприняты интересные попытки исследования влияния политических, экономических, социальных, национальных и других факторов жизнедеятельности общества на состояние государственной и национальной безопасности, рассматриваются пути преодоления возникающих угроз¹.

Накопленная исследовательская база в области проблемы национальной безопасности представляет серьезную теоретическую и эмпирическую основу качественно нового понимания процесса обеспечения национальной безопасности личности, общества и государства с учетом происходящих политических и социально-экономических преобразований в современном российском обществе. Однако следует отметить малоисследованность такой важнейшей составляющей национальной безопасности, как культурная или духовная безопасность, особенно на уровне муниципального образования.

¹ См.: Александров М.В. О концепции национальной безопасности и международная безопасность. М., 1993; Белов И.Г. Системные основы обеспечения национальной безопасности России // Безопасность. 1994. № 6; Возженников А.В., Прохожев А.Д. Государственное управление национальной безопасностью. М., 1993; Дзлизев М.И. Основы обеспечения безопасности жизнедеятельности. М., 1996; Ипполитов К.Х. Экономическая безопасность: стратегия возрождения России. М., 1996; Прохожев А.Д. Национальная безопасность России и основные проблемы ее обеспечения. М., 1999; Павленко С.З. Философия безопасности страны: поиск новых подходов, социально-политические аспекты обеспечения безопасности в современных условиях. М., 1994; Рубанов В.Д. Безопасность и будущее России. М., 1995; Шершнев Л.И. Безопасность: государственные и общественные устои. М., 1994; Яновский Р.К. Глобальные изменения и социальная безопасность. М., 1999.

Термин «культурная безопасность» рассматривает культуру и как объект, и как фактор обеспечения безопасности. Культурная безопасность есть не только поддержание безопасности в культурной сфере (предотвращение религиозных и этнических конфликтов, упадка духовности, разрушение культурных памятников), но и поддержание национальной безопасности через развитие культурного самосознания. Вполне справедливо замечание А.Я. Флиера о том, что по-настоящему безопасное общество то, где люди в абсолютном большинстве своем сознательно и целенаправленно соблюдают общепринятые нормы жизнедеятельности, т.е. являются культурными¹.

По мнению С. Форрестера, культурная безопасность – это скорее не защита культуры от угроз, а создание условий, при которых культура будет безопасно расти и развиваться по своим законам². С нашей точки зрения, система культурной безопасности – это и защита культуры от угроз, и одновременно создание условий для ее гармоничного развития.

Та или иная форма безопасности осознается с появлением новых рисков и угроз или с интенсификацией уже существующих. Современный период российской истории – время социально-экономической трансформации, время смены нравственных ориентиров. В 90-е гг. прошлого столетия в России произошли как важнейшие позитивные перемены, так и негативные явления, неизбежные в период крупных социально-политических изменений. Эти явления оказали отрицательное влияние на общественную нравственность, гражданское самосознание, на отношение людей к обществу, государству, закону и труду, на отношение человека к человеку. К сожалению, смена нравственных ориентиров нарушила духовное единство общества, резко поменяла жизненные приоритеты молодежи, привела к разрушению ценностей старшего поколения, а также к деформации традиционных для страны моральных и нравственных установок. В российском обществе стал ощущаться недостаток сознательно принимаемых большинством граждан принципов и правил жизни, отсутствует согласие в вопросах корректного и конструктивного социального поведения, выбора жизненного ориентира.

Все вышесказанное позволяет вполне обоснованно констатировать, что, к сожалению, Россия сегодня столкнулась с угрозой разрушения ее своеобразной национальной цивилизации, гибели российского народа как суперэтноса. По мнению специалистов, в стра-

¹ Флиер А.Я. Культура как фактор национальной безопасности // Общественные науки и современность. 1998. № 3

² Романова А.П., Мармилова В.О. Культурная безопасность как важнейший фактор национальной безопасности // Человек. Сообщество. Управление. 2008. № 2.

не присутствует и провоцируется национализм, направленный на разобщение народа; разрушение генофонда русского народа, разрушение самоидентификации, психологии народа; уничтожение культурно-исторических ценностей, дезорганизация общества¹. З. Бжезинский, комментируя факт распада СССР и «смутное время», переживаемое Россией сегодня, характеризует это как следствие разрушения «концепции бытия русского народа».

Не случайно, в Стратегии национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г., утвержденной Указом Президента РФ от 12 мая 2009 г.², главными угрозами национальной безопасности в сфере культуры называются засилие продукции массовой культуры, ориентированной на духовные потребности маргинальных слоев, а также противоправные посягательства на объекты культуры.

В этом же государственном документе отмечается, что для противодействия угрозам в сфере культуры силам обеспечения национальной безопасности во взаимодействии с институтами гражданского общества следует обеспечивать эффективность государственно-правового регулирования поддержки и развития разнообразия национальных культур, толерантности и самоуважения, а также развития межнациональных и межрегиональных культурных связей.

Стратегическими целями обеспечения национальной безопасности в сфере культуры сегодня являются:

- расширение доступа широких слоев населения к лучшим образцам отечественной и зарубежной культуры и искусства путем создания современных территориально распределенных информационных фондов;

- создание условий для стимулирования населения к творческой самореализации путем совершенствования системы культурно-просветительской работы, организации досуга и массового внешкольного художественного образования;

- содействие развитию культурного потенциала регионов Российской Федерации и поддержка региональных инициатив в сфере культуры.

Решение задач обеспечения национальной безопасности в сфере культуры в среднесрочной и долгосрочной перспективе достигается за счет признания первостепенной роли культуры для возрождения и сохранения культурно-нравственных ценностей, укрепления духовного единства многонационального народа Российской Федерации и международного имиджа России в качестве страны

¹ *Ипполитов К.Х., Лепский В.Е.* О стратегических ориентирах развития России: что делать и куда идти? // <http://www.reflexion.ru/Library/Ippol2003.htm>.

² См.: Стратегия национальной безопасности Российской Федерации до 2020 г.

с богатейшей традиционной и динамично развивающейся современной культурой, создания системы духовного и патриотического воспитания граждан России, развития общей гуманитарной и информационно-телекоммуникационной среды на пространстве государств – участников Содружества Независимых Государств и в сопредельных регионах.

Формирование и осуществление осмысленной культурной политики является одной из важных задач государства, во многом определяющих его жизнеспособность и место в цивилизованном мире. Государство должно, с одной стороны, формировать культурную жизнь общества в целом, с другой стороны, согласовывать культурные потребности и интересы различных слоев общества, территориальных, национальных и других общностей.

Формируя свою культурную политику, любое государство должно учитывать вызовы современности. В основополагающем государственном документе «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.», утвержденной распоряжением Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 г., отмечается, что повышение темпов экономического развития, структурные изменения экономики, вызванные переходом к инновационному типу ее развития, приводят к возрастанию роли человеческого капитала в социально-экономическом процессе¹.

С нашей точки зрения, весьма обнадеживающим является тот факт, что ведущая роль в формировании человеческого капитала авторами Концепции 2020 отводится сфере культуры. В документе поясняется, что подобный подход обусловлен следующими обстоятельствами:

– во-первых, переход к инновационному типу развития экономики требует повышения профессиональных требований к кадрам, включая уровень интеллектуального и культурного развития, возможного только в культурной среде, позволяющей осознать цели и нравственные ориентиры развития общества;

– во-вторых, по мере развития личности растут потребности в ее культурно-творческом самовыражении, освоении накопленных обществом культурных и духовных ценностей. Необходимость в удовлетворении этих потребностей, в свою очередь, стимулирует развитие рынка услуг в сфере культуры.

Концепция 2020 целью государственной политики в сфере культуры определяет развитие и реализацию культурного и духовно-

¹ См.: Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.

го потенциала каждой личности и общества в целом, и в условиях перехода экономики России на инновационный путь развития достижение этой цели становится особенно важным.

Для достижения качественных результатов в культурной политике России выделяются следующие приоритетные направления:

1) обеспечение максимальной доступности для граждан России культурных благ и образования в сфере культуры и искусства;

2) создание условий для повышения качества и разнообразия услуг, предоставляемых в сфере культуры;

3) сохранение и популяризация культурного наследия народов России;

4) использование культурного потенциала России для формирования положительного образа страны за рубежом;

5) совершенствование организационных, экономических и правовых механизмов развития сферы культуры, развитие механизмов частно-государственного партнерства;

Происходящие в последнее время процессы преобразования в политической и социально-экономической сферах оказывают непосредственное влияние на состояние культурной безопасности на местном уровне. Принципиальной особенностью государственной политики в сфере культуры Российской Федерации при ее реализации по обозначенным направлениям до 2020 г. становится децентрализация управления отраслью. В Концепции 2020 особо подчеркивается, что реализация поставленных задач в сфере культурной политики – это совместная ответственность всех уровней власти¹.

Состояние и стабильность культурной безопасности в муниципальном образовании определяет гармоничность или степень конфликтности совокупности социальных отношений между личностью и местным сообществом, личностью и местной властью.

Общеизвестно, что угрозы безопасности преодолеваются только при условии, что люди сами хотят и умеют жить как **личности безопасного типа**. А это возможно только в таких сообществах, в которых люди умеют общаться с другими людьми, не создавая новых угроз и учатся предупреждать потенциальные вызовы безопасности общества.

Важнейшим направлением обеспечения культурной безопасности гражданского общества на уровне поселенческих социумов является реализация местной культурной политики. Местный уровень призван конкретизировать методы, способы и механизмы достижения целей, определенных в рамках федеральной и региональной

¹ См.: Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года.

культурной политики, привязать их к особенностям тех или иных муниципальных образований, учесть специфику демографических, экологических, ресурсных, этнокультурных, религиозных и других территориальных отличий.

В целом анализ показывает, что **основными направлениями обеспечения культурной безопасности** населения в условиях местного самоуправления являются:

- разработка и проведение активной, направленной на достижение конкретных результатов культурной политики органами местного самоуправления и элементами гражданского общества;

- формирование механизма эффективной реализации культурной политики;

- укрепление системы защиты гражданских прав и свобод граждан, обеспечение культурной безопасности личности, отдельных групп населения и всего местного сообщества;

- проведение институциональных преобразований в социальной инфраструктуре муниципальных образований с целью расширения возможностей по предоставлению соответствующих образовательных и культурных услуг населению, обеспечению доступности для всех минимального набора бесплатных услуг образования и культуры.

Абсолютно бесспорно, что муниципальная политика в сфере культуры должна строиться на основе общих принципов государственной политики.

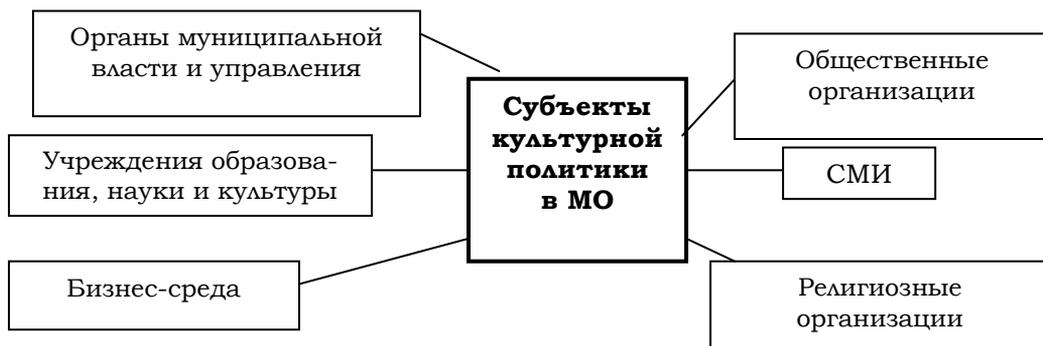
Местная культурная политика – это деятельность органов муниципальной власти и управления, направленная на управление культурным развитием местного сообщества, совершенствование его культурной сферы, инфраструктуры культуры и удовлетворение и гармонизация культурных потребностей личности, социальных групп и всего местного населения.

Наиболее оптимальная культурная политика исходит из совокупности универсальных норм и ценностей, отечественных и местных традиций.

Если в предшествующие годы основным субъектом культурной политики выступало государство и его полномочные органы, то в условиях демократизации общества и переходе к рыночным отношениям наряду с государственными органами субъектами культурной политики становятся и органы региональной и муниципальной власти, и социальные институты гражданского общества, включая религиозные организации, причем не только номинально, но и реально. На схеме № 1 представлены все субъекты муниципальной культурной политики.

Схема 1

Субъекты культурной политики муниципального образования



Наличие целого ряда относительно самостоятельных субъектов и носителей культурной политики, на наш взгляд, не только расширяет гамму культурных и духовных услуг на основе их взаимодополнения, но и обеспечивает большую гибкость и мобильность культурной политики, позволяет оперативнее реагировать на изменение социально-экономической и культурной ситуации в стране и на местном уровне.

На схеме 2 представлены объекты муниципальной культурной политики.

Схема 2

Объекты культурной политики муниципального образования



Культурная политика должна выступать составной частью общей политики муниципальной власти. Культурная политика реализуется в культурной сфере жизнедеятельности общества, но ее объектом могут быть и политика, и экономика, поскольку все общественные отношения прямо или косвенно влияют на положение и возможность развития различных социальных общностей и групп.

Культурная политика в муниципальном образовании предполагает разработку концепции функционирования и дальнейшего развития учреждений образования, науки и культуры, создания в этих целях совокупности норм и принципов, предопределяющих содержание, развитие и распространение культуры на данной территории.

Приоритетными целями культурной политики в муниципальном образовании являются:

- построение новой культурной парадигмы, творчески соотносящей национальные и исторические традиции с задачами социокультурной модернизации;

- помощь населению в выработке новых форм самоопределения и самовыражения в трансформирующемся российском обществе;

- создание единого социокультурного пространства на территории муниципального образования, в котором сосуществуют и взаимодействуют различные субъекты, соблюдающие общие нормы, несмотря на различие интересов;

- всемерное развитие духовной компоненты;

- приобщение местного населения ко всему разнообразию культур человечества;

- воспитание демократического и плюралистического миропонимания.

Конечной целью культурной политики муниципального образования является обеспечение социального прогресса местного общества, удовлетворение материальных и духовных потребностей жителей, осуществление гарантий их безопасного существования и развития.

Задачи культурной политики в муниципальном образовании, вытекающие из задач государственной культурной политики, определенных в Концепции 2020:

- сохранение и популяризация культурного наследия народов России;

- сохранение и наращивание культурного потенциала;

- обеспечение преемственности развития культуры наряду с поддержкой культурных инноваций (развитие механизмов поддержки творческой деятельности в сфере культуры и искусства, в том числе традиционной народной культуры и развитие системы стимулирования и поддержки новых направлений, видов и жанров искусства);

- создание единого культурного пространства на территории муниципального образования;

- обеспечение равных возможностей всем жителям муниципального образования для получения доступа к культурным ценностям;

- выравнивание возможностей участия граждан в культурной жизни общества независимо от уровня доходов и социального статуса;

- обеспечение доступности культурных благ и услуг для граждан с ограниченными возможностями;

- совершенствование системы поддержки детского и юношеского творчества; установление стипендий для детей-сирот и детей из малообеспеченных семей, обладающих выдающимися способностями;

- сохранение и развитие кадрового потенциала учреждений культуры и искусства;
- создание условий для диалога субкультур;
- формирование благоприятного, безопасного духовно-нравственного климата на территории муниципального образования;
- ориентация личности и социальных групп на духовные ценности, обеспечивающие успешную модернизацию российского общества.
- развитие публичных центров правовой, деловой и социально значимой информации, созданных на базе региональных и муниципальных библиотек;
- формирование сети многофункциональных культурных комплексов (многопрофильных учреждений, соединяющих в едином центре клуб, библиотеку, музей, галерею, детскую школу искусств и др.);
- проведение реставрационных работ, улучшение технического состояния объектов культурного наследия, позволяющих вернуть их в хозяйственный и культурный оборот;
- модернизация и обеспечение инновационного развития организаций культуры путем масштабного инвестирования в технологическое обновление, повсеместное внедрение и распространение новых информационных продуктов и технологий;
- развитие проката произведений отечественной кинематографии, в том числе для детей и юношества;
- содействие развитию культурно-познавательного туризма, обеспечение комплексного подхода к сохранению культурно-исторического наследия, облика исторических поселений;
- разработка стандартов качества услуг, предоставляемых в сфере культуры.
- развитие культурного сотрудничества с другими муниципальными образованиями;
- развитие и поддержка межрегиональной гастрольной, выставочной и фестивальной деятельности.
- создание условий для диалога субкультур;
- формирование благоприятного, безопасного духовно-нравственного климата на территории муниципального образования;
- ориентация личности и социальных групп на духовные ценности, обеспечивающие успешную модернизацию российского общества.

Основные направления реализации культурной политики в муниципальном образовании на ближайший период мы рассматриваем:

1) разработка конкретных механизмов реализации конституционного права граждан на участие в культурной жизни и пользование учреждениями культуры, на доступ к культурным ценностям,

духовным и информационным ресурсам с учетом реальных финансовых возможностей муниципального бюджета;

2) создание и развитие инфраструктуры (материальной и информационной) культуры, обеспечивающее единое культурное пространство, базовые условия для доступа граждан к культурным благам;

3) концентрация сил на наиболее приоритетных направлениях культурной политики, отвечающих стратегическим целям в области культурной безопасности;

4) привлечение коммерческих средств в сферу культуры, развитие системы меценатства и спонсорства.

Основными показателями, определяющими степень реализации культурной политики, и уровень обеспечения культурной безопасности в муниципальном образовании, на наш взгляд, являются:

– уровень образования и культуры всех категорий местного населения;

– духовно-нравственный климат на территории муниципального образования;

– инфраструктурная обеспеченность сферы культуры на территории муниципального образования;

– внедрение инноваций, новых технологических решений в сферу культуры, позволяющих повышать степень доступности культурных благ;

– учет этнической и конфессиональной специфики всех групп населения и др.

Эти показатели должны постоянно находиться в центре непосредственного воздействия культурной политики муниципальных органов власти и управления, выражающей постоянное и сознательное влияние на социальные, экономические и духовные процессы в целях сглаживания противоречий и повышения эффективности совместной деятельности всех категорий населения муниципального образования по созданию единого культурного пространства.

В заключение хочется отметить, что обеспечение культурной безопасности, как и любого другого вида безопасности, затратно. В условиях, когда существует нехватка средств, выделение необходимых ресурсов на обеспечение культурной безопасности может себе позволить только дальновидная, стратегически нацеленная, компетентная и социально ответственная власть. Если мы действительно хотим модернизировать нашу страну и вновь занять в мире место, достойное государства российского, мы должны инвестировать, прежде всего, в сферу культуры.

Ляхов В.П. (Ростов-на-Дону)

РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ: ЦЕЛИ, ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ

Противоречивая современная история местного самоуправления в России претендует на многотомное описание. Однако можно попытаться выделить наиболее принципиальные вехи этой истории, моменты взлета и падения, отката от завоеванных позиций.

Наша история начинается с известных решений государства 1989 г. Но определяющей исторической вехой следует признать закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР», вступивший в силу в апреле 1990 г.

Не выделяя специальными нормами само принципиальное решение, закон фактически радикально выделил местное самоуправление из системы государственной власти, и стал самым либеральным законодательным актом по отношению к местному самоуправлению за всю его современную историю. В качестве одного из основных принципов местного самоуправления закон установил: «Самостоятельность и независимость Советов народных депутатов, их ответственность за решение вопросов местного значения» (ст. 4).

Закон определил, что местное самоуправление – уровень публичной власти в государстве и вывел Советы, исполнительные органы, из административной вертикали, устранил зависимость местных органов власти от решений исполнительных структур государства, подчинив их только закону. Закон достаточно щедро поделился с местными Советами народных депутатов государственными функциями, материальными и финансовыми ресурсами.

Закон «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР» вовремя и мощно поддержал развитие местного самоуправления. При этом местные органы власти, интенсивно развивая свои возможности, попали под жесткий контроль со стороны населения. Задачи и главные направления работы формирующейся системы власти определялись в процессе самой деятельности. Много, заложенное в закон, было взято не с теоретических полок, а из складывающейся практики.

Однако главный недостаток нового закона СССР обнаружился весьма скоро. Он не разделил четко компетенцию между разными уровнями власти, он обозначил только принципиальные подходы, которыми должны были руководствоваться законодатели республик.

Закон РСФСР от 6 июля 1991 г. «О местном самоуправлении в РСФСР» конкретизировал положения закона СССР. В практическом применении закон РСФСР дал возможность органам местного самоуправления закрепить и развивать дальше свою самостоятельность при решении вопросов местного значения. В течение ближайших лет закон предусматривал формирование равновесной по внутренней организации и сбалансированной по полномочиям и ресурсам муниципальной власти в России.

Именно этот период политического противоборства на высшем государственном уровне, период с 1989 г. по 1991-й г. можно считать самым «светлым» периодом современного местного самоуправления в России. Обеспечив органы местной власти минимально необходимой законодательной базой и «забыв» о них в своих глобальных позициях, верховная власть дала мощный толчок развитию инициативы и самостоятельности.

Откат на исходные административно-централизованные рубежи начался практически сразу же, как только окончательно определился расклад политических сил после жесткой двухлетней борьбы за суверенитет. Финансовая вертикаль, выстроенная в самом начале 1992 г., разорила местные бюджеты.

В апреле 1993 г. Верховный Совет России добился локального успеха. Пытаясь законодательно закрепить финансовую самостоятельность местного самоуправления и компенсировать потери местных бюджетов в 1992 г., Верховный Совет РСФСР принял 15 апреля 1993 г. закон «Об основах бюджетных прав и прав по формированию и использованию внебюджетных фондов...». В совокупности с другими решениями закон позволил в определенной степени компенсировать финансовые потери местных бюджетов начала радикальных экономических реформ. Новый «подъем в гору» местного самоуправления продолжался совсем недолго. Местные Советы, сформированные в 1990 г., были весьма громоздки.

В начале 1991 г. на высшем законодательном уровне были введены «малые» Советы. Малым Советам передавалась значительная часть полномочий больших Советов. Таким образом, уже в первом российском законе о местном самоуправлении весьма четко фиксировался прообраз будущих муниципальных Советов в равновесной с исполнительными органами конструкции. Однако оказалось, что бурные и слишком самостоятельные Советы всех уровней перестали устраивать и власть и население.

Указом от 21 сентября 1993 г. № 1400 Президент РФ прекратил полномочия Съезда народных депутатов Российской Федерации и Верховного Совета Российской Федерации. Указом от 22 октября

1993 г. № 1723 были прекращены полномочия представительных (законодательных) органов власти субъектов Федерации. Указом от 26 октября 1993 г. № 1760 «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации» Президент РФ распустил местные Советы. Закон 1991 г. о местном самоуправлении был практически отменён.

Короткий исторический период под названием «Вся власть Советам!» закончился.

К 1993 г. местное самоуправление получило по действовавшей Конституции уже достаточную самостоятельность.

Тем не менее, сам опыт конституционной работы, активность представителей Союза российских городов позволили закрепить принципы местного самоуправления в новой Конституции государства, принятой 12 декабря 1993 г. В целом ряде статей Конституции Российской Федерации присутствуют положения, касающиеся местного самоуправления, включая четыре статьи специальной главы 8 «Местное самоуправление».

В Конституции есть статья 12, положения которой являются одними из самых спорных: «В Российской Федерации признается и гарантируется местное самоуправление. Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти».

Двенадцатая статья вызвала большое количество споров при подготовке проекта Конституции. Не меньше о ней спорят и после принятия Конституции. Хотя двенадцатая статья только подчеркивает особую природу власти на уровне местного самоуправления и не более.

Почти сразу после принятия новой Конституции РФ, сторонники местного самоуправления, объединенные в основном Союзом российских городов, начали подготовку проекта нового федерального закона, основывающегося на конституционных нормах. Трижды проект принимала Государственная Дума, дважды его отклонял Совет Федерации. После того, как Государственная Дума преодолела вето Совета Федерации, Президент РФ подписал федеральный закон № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», вступивший в силу 1 сентября 1995 г.

После принятия федерального закона № 154-ФЗ начался новый подъем местного самоуправления в стране. Закон о местном самоуправлении 1995 г. заставил заниматься проблемами муниципальной власти многие государственные структуры. Во исполнение закона к осени 1997 г. было сформировано 13,3 тысячи муниципальных образований, в абсолютном большинстве из которых избраны органы местного самоуправления.

Становление местного самоуправления не шло гладко. Дальше – новая напасть на местное самоуправление. 16 июля 1998 г. Государственной Думой был принят в третьем чтении Налоговый кодекс. 17 июля также в третьем чтении был принят Бюджетный кодекс.

На всех этапах подготовки проектов кодексов и их принятия муниципальное сообщество всеми доступными ему средствами пыталось вложить в их содержание налогово-бюджетные возможности местного самоуправления. Многомесячный разговор «слепого» с «глухим» закончился очередным поражением местного самоуправления.

Пик развития современного местного самоуправления в России был достигнут 11 апреля 1998 г., в день ратификации Россией Европейской Хартии местного самоуправления. В июле 1998 г. началось его очередное откровенное разрушение.

Через налогово-бюджетные механизмы пошло фактически прямое подчинение местного самоуправления органам государственной власти субъектов Федерации. Косвенное, но очень прочное встраивание в вертикаль. Радикально обрушенная в 1998 г. финансовая система государства, дополнительно поставила под прямой удар зародившуюся систему местного самоуправления в России. Понимая ситуацию, в начале 2000-х гг. государство взялось за большую и сложную работу по детальному разграничению полномочий между различными уровнями власти. Надежды на возрождение местного самоуправления и на его развитие связываются, главным образом, с реализацией нового федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», подписанного 6 октября 2003 г.

С.М. Магомедов (Ростов-на-Дону)

ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД

Местное самоуправление на Северном Кавказе имеет свою специфику ввиду разных обстоятельств, которые складывались в разные периоды. В советский период оно имело свои особенности.

Для осмысления особенностей развития местного самоуправления представляется целесообразным вернуться к событиям прошлого века, когда победа Октябрьской революции и приход к власти большевиков обусловили необходимость создания новых органов государственного управления по всей стране и на Северном Кавказе в том числе. Этими органами, как известно, стали Советы.

Декларация прав трудящегося и эксплуатируемого народа, принятая III Всероссийским съездом Советов 12 января 1918 г.,

объявила Россию Республикой Советов рабочих, солдатских и крестьянских депутатов. Вся власть в центре и на местах признавалась принадлежащей этим Советам.

Однако в тот период Советская власть еще не была окончательно установлена, Северный Кавказ представлял собой сложнейший узел столкновений и вооруженной борьбы. Поэтому для привлечения на свою сторону народных масс немного ранее - 3 декабря 1917 г. было утверждено обращение Совнаркома РСФСР «Ко всем трудящимся мусульманам России и Востока», в котором заявлялось: «Мусульмане России, татары Поволжья и Крыма, киргизы и сарты Сибири и Туркестана, турки и татары Закавказья, чеченцы и горцы Кавказа... устраивайте свою национальную жизнь свободно и беспрепятственно. Вы имеете право на это. Знайте, что ваши права, как и права всех народов России, охраняются всей мощью революции и ее органов – Советов рабочих, солдатских и крестьянских представителей»¹.

Итак, большевики взялись за установление власти Советов на Северном Кавказе. Особенно активно этот процесс пошел после провозглашения Горской АССР в 1921 г.

Согласно Конституции РСФСР 1918 г., к выборам допускались лишь представители отдельных социальных групп, объединенных понятием «трудящиеся». Значительная часть населения не была допущена к выборам, а именно: живущие на «нетрудовые доходы»; частные торговцы; представители духовенства.

Однако большевики не смогли проконтролировать процесс выборов, и в первых Советах на Северном Кавказе большинство мест получили лица, пользующиеся авторитетом у населения (старейшины, бывшие чиновники царской администрации, зажиточные сельчане, духовенство). Такая расстановка не входила в планы советских работников, и они поставили вопрос о реорганизации Советов, поскольку «кулацко-мульские элементы всячески дезорганизовывали работу Советов. В центре внимания партийных организаций стояли вопросы политической организации горской бедноты и ликвидации кулацко-мульского засилия в местных органах власти»². В связи с этим было принято решение о роспуске Советов и создании революционных комитетов (ревкомов). Они являлись чрезвычайными органами пролетарской диктатуры и решали широкий круг вопросов социально-экономического характера, но главной своей задачей считали окончательное уничтожение классовых вра-

¹ Декреты Советской власти. Т. I. М.: Госполитиздат, 1957. С. 113–114.

² Юсулов П.И. Борьба за ленинские принципы национальной политики в Чечено-Ингушетии (1920 – 1925 годы). Грозный, 1968. С. 10.

гов и создание необходимых условий для организации выборных органов – Советов депутатов и их исполкомов¹.

Таким образом, задача вовлечения пролетариата в органы власти на местах была выполнена. Ревкомы почти полностью состояли из коммунистов, которые «проводили большую работу по активизации революционной инициативы масс, организации их борьбы с контрреволюционными вылазками бандитских элементов»².

В 1920 г. особо важным делом ревкомов становится сбор продразверстки. Основной упор делался на кулачество. Специально созданные при ревкомах комиссии уточняли площади сева и количество скота, с тем чтобы бедняцкую часть населения освободить от продразверстки.

Процесс создания Советов на выборной, в отличие от ревкомов, основе проходил довольно долго - с 1921 по 1924 гг. и был трудным, т.к. совпал с распадом Горской АССР.

Были созданы избирательные комиссии по округам, которые назначили уполномоченных по аулам и станицам. В целом в северокавказских автономных областях процесс советизации был завершён только к 1924 г.

Следующим этапом явилось принятие Конституции РСФСР 1925 г. Причиной замены Конституции 1918 г. стало объединение РСФСР с другими независимыми республиками в Союз ССР и принятие первой Конституции СССР 1924 г. Последняя устанавливала, что «союзные республики в соответствии с настоящей Конституцией вносят изменения в свои конституции».

Однако практически у всех народов Северного Кавказа сохранилось влияние духовенства, неформальных авторитетов в лице старейшин тейпов, тухумов, которые, как правило, были из зажиточных слоев общества.

С победой Советская власть начала искать во вчерашних своих союзниках врагов. Были арестованы десятки известных мулл и шейхов, создавались областные союзы «безбожников», под зернохранилища забирались аульные мечети. Деятельность многих представителей Советской власти в автономных округах Северного Кавказа носила, можно сказать, антинациональный характер. Особенно возмущало население вмешательство во внутреннюю жизнь горских обществ, чего не позволяла себе даже царская администрация.

Таким образом, многие сельские Советы возглавлялись бедняками. Кулацко-мульские элементы отстранялись от участия в вы-

¹ Карданова А.Х. Образование Советов в Карачаево-Черкесии (1921–1925 гг.) // История горских и кочевых народов Северного Кавказа. Вып. 1. Ставрополь, 1975. С. 28.

² Юсуфов П.И. Указ. соч. С. 13.

борах. Так, в Чечне в 1926 г. были лишены права избираться в сельский Совет Нижнего Наура 13 торговцев и 6 мулл. Было избрано 96 человек, из них 41 бедняк, 48 середняков, 4 зажиточных крестьянина и 3 служащих¹. Обращения лиц, отстраненных от участия в выборах, с просьбой о восстановлении в избирательных правах оставались без удовлетворения. И такие просьбы подавались в избирательные комиссии практически всех сел.

Советы были проводниками Советской власти на местах, их решения были обязательными для исполнения и поддерживались силовыми структурами. Деятельность же других касалась в основном вопросов нравственности, сохранения национальных обычаев и традиций, взаимоотношений односельчан и миротворчества. К услугам духовенства прибегали при оформлении браков, разрешении семейных дел, они же занимались религиозными делами (пост, праздники, обряды и др.). Их решения не являлись обязательными, но их неисполнение вызывало осуждение односельчан. Таким образом, шариатские и тейповые суды, а также старейшины решали многие вопросы жизни аула, игнорируя советское законодательство, которое во многом противоречило местным обычаям и законам шариата.

Проект новой Конституции обсуждался во всех краях и областях страны. 5 декабря 1936 г. Чрезвычайный VIII Съезд Советов СССР утвердил окончательный текст Конституции СССР, а в 1937 г. была принята и Конституция РСФСР, затем конституции автономных республик. В связи с этим структура и функции органов местного управления подверглись определенным изменениям. Органами государственной власти объявлялись Советы депутатов трудящихся, избираемые сроком на два года. В компетенцию данных органов власти входило обеспечение охраны государственного порядка, соблюдение законов и охрана прав граждан, руководство местным хозяйственным и культурным строительством, установление местного бюджета.

В Чечено-Ингушетии за одну июльскую ночь было репрессировано 14 тыс. человек, а в начале октября 1937 г. были арестованы все члены Чечено-Ингушского обкома и затем все руководители республики от председателя правительства до председателей сельсоветов, чиновники городских и сельских учреждений. К ноябрю 1938 г. республика была окончательно очищена от «врагов народа»².

«Националистические центры» были разоблачены и в Дагестане, Осетии, Кабардино-Балкарии, Карачае, Черкесии и Адыгее. Были арестованы и расстреляны многие религиозные деятели. Все они об-

¹ Грозненский рабочий. 1926. 12 февраля.

² Уралов А. (Авторханов А.). Указ. соч. С. 46–49.

внялись в подготовке провозглашения Северо-Кавказской федеративной республики под протекторатом Турции и Англии¹.

Таким образом, на Северном Кавказе были обезглавлены органы местного управления и неформальные авторитеты в лице духовенства и старейшин.

В 1957 г. были восстановлены национальные автономии репрессированных народов, а они сами возвращены на родину, проведены выборы в Советы. Однако роль тейповых и религиозных авторитетов сохранилась.

В 1970-х гг. было объявлено, что страна вступила в качественно новый этап своего развития - период зрелого социализма. Это было закреплено в Конституции СССР 1977 г. На ее основе в РСФСР, как и в других союзных республиках, была принята Конституция 1978 г. Определяя задачи партии, Л.И. Брежнев на XVIII съезде КПСС указывал: «Долг партийных организаций – всемерно развивать активность Советов, поддерживать их инициативу, постоянно заботиться о подборе и выдвижении кадров для работы в Советах, о соблюдении и дальнейшем развитии принципов социалистической демократии»².

Система местных Советов народных депутатов была представлена краевыми, областными, Советами автономной области и автономных округов, городскими, районными, поселковыми и сельскими Советами.

9 апреля 1990 г. был принят закон СССР «Об общих началах местного самоуправления и местного хозяйства в СССР»³.

6 июля 1991 г. был принят закон «О местном самоуправлении в РСФСР», на основе которого начался процесс реформирования местных органов власти. В своих основных чертах этот закон развивал идеологию предшествовавшего ему советского закона.

В настоящее время складывается совершенно иная ситуация. В республиках Северного Кавказа, как и в России в целом, идет процесс унификации законодательства. Это относится и к законодательству в области местного самоуправления. Соответствующие изменения были внесены в региональное законодательство республик Северного Кавказа.

¹ Там же. С. 50.

² Брежнев Л.И. Вопросы развития социалистической системы советского общества. М., 1977. С. 36.

³ Ведомости Совета народных депутатов и Верховного Совета СССР. М., 1990. № 16. Ст. 267.

М.А. Маленькая (Нижний Новгород)

СИСТЕМНАЯ ПОДГОТОВКА УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КАДРОВ КАК РЕСУРС ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

В современном мире одним из факторов, влияющих на эффективное функционирование системы местного самоуправления, является уровень профессиональных знаний муниципальных служащих. Знания – это основы профессионализма всех кадров и совершенствования социальной структуры общества. Для большинства муниципальных служащих характерно то, что база знаний была получена ими в стране с другим государственным устройством, с особенной, социалистической плановой экономикой, с авторитарной системой управления, при отсутствии самостоятельности местного самоуправления¹. Даже при осознании управленцами произошедших кардинальных изменений им не хватает знаний о работе государственного механизма и местного самоуправления в современных условиях, знаний рыночной экономики, новых форм управления.

Таким образом, для подавляющего большинства муниципальных служащих сегодня стоит задача актуализации имеющихся знаний и навыков управленческой деятельности, в первую очередь, в связи с изменившимися социально-экономическими и политическими условиями. Кроме того, за последние десятилетия существенно обновилась база знаний в области управления. Современные научные разработки в этой области отрывают новые возможности повышения эффективности управленческого труда, в том числе и в сфере муниципального управления.

Необходимость постоянного повышения профессионального уровня чиновников обозначена в таких основополагающих документах и нормативно-правовых актах, как «Концепция административной реформы в Российской Федерации до 2010 г.», федеральный закон № 25-ФЗ от 02.03.2007 г. «О муниципальной службе в Российской Федерации» и др.

Свою озабоченность текущим состоянием реализации кадровой политики в сфере государственного и муниципального управления также высказал Президент РФ Д.А. Медведев, считая необходимым «создание полноценного резерва управленческих кадров в общена-

¹ По данным социологических исследований, доля муниципальных служащих в возрасте от 35 лет и выше составляет более 60 % от общего количества.

циональном масштабе. Для этого нужно, во-первых, найти лучших специалистов, во-вторых, подготовить единую базу данных о них, причем, естественно, на всех трех уровнях: на муниципальном, региональном и федеральном»¹.

Сложность управленческого труда требует специальной профессиональной подготовки. Развитие профессиональной компетенции и компетентности муниципального служащего требует непрерывного обновления и реализации комплекса профессиональных знаний и навыков эффективного управления экономическими, политическими и социальными процессами на территории муниципального образования для достижения главной цели – повышения качества жизни населения муниципального образования.

В связи с такой ситуацией возникает проблема формирования адекватных знаний современного муниципального служащего. Распространенное в системе муниципального управления предметное знание, преимущественно формируемое традиционным вузовским образованием, становится недостаточным для анализа и создания сложных систем объектов. Принятие решений на уровне муниципального управления по крупным проблемам на основе предметного и даже системного знания приводит к большому урону в экономике, негативной реакции общества на инновационные преобразования.

Таким образом, объективно возникает необходимость приобретения муниципальными служащими системного сложного знания. В свете требований федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» это становится актуальным при решении вопросов местного значения в муниципальном управлении.

Следовательно, сфера образовательных услуг должна адекватно ответить на вызов современного общественного развития: требуется ввести определенные коррективы в содержание и построение учебного материала на уровне отдельных дисциплин, тем и на междисциплинарном уровне.

Содержание обучения должно включать не только системное раскрытие объекта дисциплины, но сами познавательные методы, формирующие логику мышления. Ведущую роль играет здесь общенаучная, конкретно-научная методология и, прежде всего, методология, опирающаяся на принцип системности. Специалист сферы управления, не получивший основательной методологической подготовки в процессе обучения, не может должным образом ориентироваться в непрерывно обновляющемся мире даже в относительно

¹ Вступительное слово Д.А. Медведева на совещании по вопросам формирования резерва управленческих кадров 23.07.2008 г., источник – официальный сайт Президента РФ.

локальных областях, не говоря уже об адаптации полученных знаний к межотраслевым задачам.

Исходя из принципа, заключающегося в том, что основой адаптационных механизмов социально-экономических систем является обучение, следует, что построение системы образовательных услуг необходимо подчинить принципу непрерывности, базирующемуся на постоянном адекватном совершенствовании содержания образования, отражающем непрерывные и динамичные изменения социальной реальности, а также внедрения в учебный процесс инновационных образовательных технологий. Такая система должна содержать различные компоненты ее обеспечения: правовой, кадровый, программный, организационный, методический, финансовый. Среди названных компонентов ключевыми являются кадровое и программное обеспечение¹.

Совершенно очевидно, что профессорско-преподавательский состав системы профессиональной переподготовки и повышения квалификации должен отвечать не только общепрофессиональным, но и специфическим требованиям работы с взрослой аудиторией профессиональных муниципальных служащих, чтобы обеспечивать эффективную аттракцию, являющуюся ключом полноценного усвоения учебного материала.

Что же касается программного обеспечения, то оно является ядром системы, создавая содержательное наполнение образовательного процесса. Эффективность этой содержательной части системы профессиональной переподготовки и повышения квалификации должна отвечать следующим основным критериям:

1. *Системность образовательных программ.* Этот критерий рассматривается в двух аспектах:

– системность как показатель эффективности «вписанности» в структуру проблем муниципальной службы. Здесь, с одной стороны, имеется в виду, что система переподготовки и повышения квалификации должна в полной мере охватывать весь спектр основных сфер деятельности муниципальных служащих. С другой стороны, эта система должна обеспечивать соответствие содержания образовательных программ требованиям федерального законодательства, регулирующего вопросы осуществления местного самоуправления и муниципальной службы. Это содержание должно корреспондироваться с основными квалификационными требованиями к муниципальным служащим всех уровней муниципальных образований;

¹ *Бажин И.И.* Система образовательных программ профессиональной переподготовки и повышения квалификации государственных служащих // Государственная служба. 2005. № 4.

– системность как показатель достаточной полноты охвата всех компонентов деятельности муниципального служащего: правового, управленческого, экономического, коммуникативно-психологического, информационного.

2. *Специфичность образовательных программ.* Этот критерий отражает требование соответствия содержательной части той или иной программы специфике соответствующего объекта управления. Иными словами, в соответствии с этим критерием, каждая из образовательных программ должна содержать учебный материал, напрямую связанный со спецификой той или иной сферы деятельности муниципального служащего определенной категории и группы должностей муниципальной службы соответствующего уровня муниципального образования.

3. *Прикладная направленность образовательных программ.* Этот критерий подразумевает наличие в каждой программе не только основных положений базовой теории по соответствующему направлению знаний и не только освещения новейших научных изысканий в сферах деятельности муниципальных служащих. Он подразумевает наличие определенного количества учебного материала, раскрывающего прикладную значимость соответствующих научных положений для сферы практического управления социально-экономическими системами, а также методически и технологически направленного на выработку у слушателей соответствующих практических навыков.

Содержательное наполнение системы повышения квалификации муниципальных служащих, соответствующей всем описанным критериям, может быть эффективно осуществлено на основе блочно-модульного принципа построения образовательных программ.

При этом системность образовательных программ обеспечивается, с одной стороны, соответствием наполнения учебного материала всем требованиям к профессиональным знаниям служащих различных сфер деятельности, с другой стороны – блочной структурой образовательных программ, в которых блоки соответствуют всем компонентам управленческой деятельности муниципальных служащих.

Специфичность образовательных программ обеспечивается отражением в модулях (как в теоретическом, так и в практическом аспекте) специфики той или иной сферы деятельности муниципального служащего.

Прикладная направленность образовательных программ обеспечивается соответствующим построением образовательного процесса: обсуждением и анализом конкретных ситуаций реальной

управленческой деятельности, использованием соответствующих новейших образовательных технологий, включающих разнообразные формы и методы ведения образовательного процесса: лекции-дискуссии, практические занятия, деловые игры, видеотренинги, мультимедийные презентации, круглые столы, индивидуальные задания, «кейс-стади», решение ситуационных задач, моделирование управленческих ситуаций и др.

К.В. Мальцев, А.В. Руденко (Нижний Новгород)

УПРАВЛЕНИЕ СИСТЕМОЙ НЕПРЕРЫВНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ: ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННОГО ЭТАПА

В настоящее время в России создана система непрерывного профессионального образования государственных гражданских и муниципальных служащих. Качество подготовки, переподготовки и повышения квалификации государственных гражданских и муниципальных служащих оказывает непосредственное влияние на качество государственного и муниципального управления.

К основным элементам системы непрерывного профессионального образования государственных гражданских и муниципальных служащих относятся:

– субъект управления системой (государственные органы на федеральном и региональном уровнях, формирующие государственную кадровую политику в сфере государственной и муниципальной службы, в том числе в части организации непрерывного образования государственных и муниципальных служащих);

– объект управления – это образовательные учреждения, имеющие государственную аккредитацию, осуществляющие подготовку, переподготовку, повышение квалификации и стажировку государственных гражданских и муниципальных служащих.

Исполнительным механизмом системы непрерывного профессионального образования государственных гражданских и муниципальных служащих являются технологии управления учебными заведениями, современные образовательные технологии, а также нормативная правовая база, регулирующая сферу государственной и муниципальной службы, в частности организацию непрерывного образования государственных и муниципальных служащих (федер-

ральное и региональное законодательство, нормативные правовые акты органов местного самоуправления).

На современном этапе в России управление системой непрерывного профессионального образования государственных гражданских и муниципальных служащих имеет многоуровневую структуру. Распределение полномочий по управлению системой осуществляется между различными государственными органами.

Администрация Президента Российской Федерации определяет основные направления реформирования и развития государственной службы РФ, согласовывает проект государственного заказа на дополнительное профессиональное образование федеральных гражданских служащих. Правительство РФ утверждает государственный заказ на профессиональную переподготовку, повышение квалификации и стажировку федеральных гражданских служащих. Министерство здравоохранения и социального развития РФ (Департамент государственной службы) организует дополнительное профессиональное образование государственных гражданских служащих. Министерство финансов РФ отвечает за выработку государственной политики и нормативное правовое регулирование в сфере финансового обеспечения государственной службы, в том числе непрерывного профессионального образования госслужащих. Минобрнауки вырабатывает государственную политику и осуществляет нормативно-правовое регулирование в сфере образования, в частности непрерывного профессионального образования государственных и муниципальных служащих.

Рособразование организует деятельность образовательных учреждений профессионального и дополнительного профессионального образования по оказанию государственных услуг в области образования, в том числе в области образования государственных и муниципальных служащих. Рособрнадзор осуществляет контроль и надзор за исполнением законодательства в области образования, а также проводит лицензирование, аттестацию и государственную аккредитацию образовательных учреждений и их филиалов (в сфере высшего, послевузовского и дополнительного профессионального образования).

В сфере дополнительного профессионального образования муниципальных служащих Министерство регионального развития РФ осуществляет мониторинг функционирования системы подготовки кадров, поддержки и сопровождения органов местного самоуправления, созданной в соответствии с Постановлением Правительства Российской Федерации от 08.12.2005 г. № 744.

На уровне субъектов федерации имеются структурные подразделения органов исполнительной власти по управлению государственной гражданской и муниципальной службой, обеспечивающие реализацию государственной кадровой политики в области госслужбы субъектов РФ и муниципальной службы, а также формирующие государственный заказ на обучение государственных гражданских и муниципальных служащих. Эти структурные подразделения, как правило, являются основными разработчиками программ развития государственной гражданской службы и муниципальной службы в субъекте Российской Федерации.

Таким образом, современный этап в управлении системой непрерывного профессионального образования государственных гражданских и муниципальных служащих характеризуется следующими особенностями:

- многоуровневостью управления системой: управление осуществляется на федеральном и региональном уровнях,
- избыточной децентрализованностью в управлении системой непрерывного профессионального образования государственных гражданских и муниципальных служащих: полномочия распределены между целым рядом государственных органов на федеральном уровне, для которых функции по управлению системой непрерывного профессионального образования являются второстепенными;
- отсутствием субъекта управления, осуществляющего централизованные функции управления системой непрерывного профессионального образования государственных гражданских и муниципальных служащих.

Следует подчеркнуть, что сегодня назрела необходимость в едином управлении и административной координации работы всех элементов системы непрерывного профессионального образования государственных гражданских и муниципальных служащих. Сложившаяся ситуация и ее негативные черты требуют существенного повышения централизации управления системой непрерывного профессионального образования государственных гражданских и муниципальных служащих.

Т.В. Мартыненко (Ростов-на-Дону)

АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА И ПРОБЛЕМЫ В УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ В СВЯЗИ С РАЗГРАНИЧЕНИЕМ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ФЕДЕРАЦИЕЙ, СУБЪЕКТАМИ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ

Вопрос о содержании, целях и направлениях административной реформы достаточно подробно освещен в экономической литературе¹. Отметим, что философия реформы предполагала повышение эффективности государственного управления и обеспечение для бизнеса благоприятной социальной и правовой среды.

Основной целью данной статьи является анализ проблем, возникших в связи с разграничением полномочий между федерацией, субъектами федерации и муниципальными образованиями. Можно выделить несколько блоков проблем.

1. Проблемы правового характера.

Серьезная правовая проблема – это наличие большого количества нормативно-правовых актов, регулирующих разграничение полномочий. Основаниями для разграничения государственной собственности являются статьи 71, 72, 73 Конституции Российской Федерации. В соответствии с ними определены предметы ведения, которыми наделены два государственных уровня управления и органы местного самоуправления. Первые нормативно-правовые акты, направленные на разграничение государственной собственности, появились еще в 1991 г. Основным актом стало Постановление Верховного Совета Российской Федерации от 27 декабря 1991 г. «О разграничении государственной собственности в Российской Федерации на федеральную собственность, государственную собственность республик в составе Российской Федерации, краев, областей, автономной области, автономных округов, городов Москвы и Санкт-Петербурга и муниципальную собственность». В настоящее время вопросы разграничения полномочий между РФ и субъектами РФ в сфере совместного ведения и отнесения имущества к соответствующей собственности регулируют несколько законов. Среди них можно выделить наиболее важные: федеральный закон от 22 августа

¹ См.: *Игнатова Т.В.* Административная реформа в России и за рубежом. Ростов н/Д: СКАГС, 2006; *Лексин В.* Административная реформа: федеральный, региональный и местный уровни // *Российский экономический журнал.* 2006. № 4; *Калинин А.* Реформирование структуры государственного управления: причины и технологии // *Общество и экономика.* 2006. № 7–8.

2004 г. № 122-ФЗ «О внесении изменений в законодательные акты Российской Федерации и признании утратившими силу некоторых законодательных актов Российской Федерации в связи с принятием федеральных законов «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; федеральный закон от 6 октября 1999 г. № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации»(14 редакций); федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; федеральный закон от 4 июля 2003 г. № 95-ФЗ «О внесении изменений и дополнений в федеральный закон «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации».

Наличие большого массива нормативно-правовых актов ведет к тому, что принятие одного закона влечет за собой волну изменений в другие законодательные акты. Например, в связи с принятием федерального закона № 199-ФЗ от 23 декабря 2005 г. «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием разграничения полномочий» внесены изменения и дополнения сразу в 36 федеральных законов. Структурные подразделения органов власти вынуждены содержать огромный штат юристов, которые должны согласовывать между собой эти законодательные акты по уровням управления, по отраслям и т.д. В частности, в Министерстве имущественных и земельных отношений Ростовской области создан юридический отдел, а в нем существует сектор правовой экспертизы, который занят согласованием федерального и регионального законодательства.

Следует отметить, что в Конституции РФ и в Гражданском кодексе РФ сложился в отношении к государственной собственности исключительно имущественный подход, выделяющий субъекты и объекты государственной собственности. Базовым при таком подходе является юридическое закрепление конкретных объектов собственности за их субъектами. При этом из анализа выпадает все многообразие отношений государственной собственности: источники ее образования и воспроизводства, методы управления, конечные цели использования.

2. Проблемы мировоззренческого характера – управление государственной собственностью строится на чуждых российской социально-экономической системе концепциях. Основанием для перераспределения государственной собственности между федерацией, регионами и органами местного самоуправления является технократический подход к управлению. Он господствует в экспертном сообществе, оказывая влияние на принятие правительственных решений. В чем суть данного подхода?

Отношения собственности рассматриваются исключительно с рациональных позиций и выступают чисто техническим моментом рациональной организации производства и потребления¹. В рамках технократического подхода можно выделить несколько концепций, оказывающих влияние на процессы управления государственной и муниципальной собственностью. Наибольшее влияние оказывает неоинституционализм. Его базовым понятием является «право собственности». Следует отметить, что термины «собственность» и «право собственности» различаются. Традиционно собственностью считались материальные или нематериальные объекты – станки, машины, оборудование, земля. В данной теории собственностью становится доля прав по использованию определенного ресурса. Возможность раздробления собственности на какой-либо объект на правомочия лежит в рамках англосаксонской правовой традиции. Считается, что в процессе обмена правами собственности обеспечивается наибольшая эффективность использования ресурсов. Чтобы сделать возможным свободный обмен правами собственности, они должны быть разделены, специфицированы и отчуждаемы. Спецификацией называется точное определение набора правомочий собственника.

Данная теория обосновывает необходимость оформления прав собственности. В связи с глобализацией англосаксонская традиция в настоящее время берется за основу при кодификации права собственности на международном уровне. Распространение данной теории приводит к тому, что право собственности как набор правомочий, может бесконечно делиться, делегироваться и комбинироваться.

Логическим продолжением такого понимания собственности является активно набирающий силу в современном мире и в России процесс размывания собственности, превращения ее в анонимную. Размывание прав собственности приводит к тому, что капитал становится невидимым, анонимным, но еще более мощным в результа-

¹ Ефимчук И.В. Собственность как социальная система. Нижний Новгород: Изд-во Нижегородского ун-та, 2004. С. 12.

те образования финансовых групп. Именно эти анонимные инвесторы формируют правовое поле на форумах типа Давосского и определяют стратегию корпоративного управления. Этот процесс ведет к размыванию границ фирмы и границ корпоративного управления¹.

Определяющим при распределении полномочий по управлению государственной и муниципальной собственностью стал функциональный подход², в соответствии с которым предусматривается связь объектов собственности с полномочиями соответствующих органов государственной власти и местного самоуправления. Произошел переход к модели управления государственной и муниципальной собственностью, основанной на принципах строгого соответствия состава имущества функциям государства и муниципальных образований. В отношении муниципальной собственности этот подход закреплен в ст. 50 федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Эта статья ограничила состав муниципальной собственности и закрепила перечень имущества, которое может находиться в собственности поселений, муниципальных районов и городских округов для осуществления возложенных на них полномочий. Происходит поэтапное сокращение избыточной, с позиции данного подхода, части государственной и муниципальной собственности.

Применение функционального подхода к управлению государственной собственностью приводит к узкой специализации по функциям и потере взаимосвязи с целым. Теряется общее видение реальных проблем и возможность их комплексного анализа. Под маркой административной реформы в России происходит фрагментация и дробление управленческих функций. Появляются все новые и новые управленческие структуры. Все эти процессы ведут к росту управленческих кадров и суммы расходов на их содержание. Об этом свидетельствуют данные исследования, подготовленного секретариатом рабочей группы по координации действий в сфере раз-

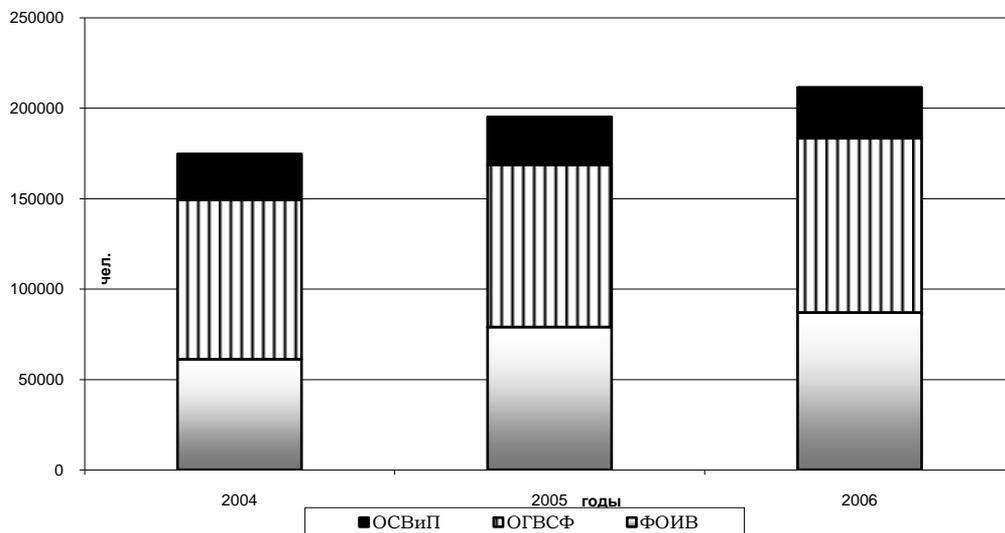
¹ Белолипецкий В.К. Финансы в современном воспроизводственном процессе // *Философия хозяйства*. 2007. № 4. С.56.

² Функциональный подход к управлению не выделяет категорию «государственная собственность» в самостоятельную категорию, а преимущественно речь идет о роли общественного сектора и функциях государства в современной экономике. Названный подход встречается в трудах таких известных исследователей, как Э. Аткинсон, Дж. Гэлбрейт, Я. Корнай, Дж. Кейнс, Р. Коуз, К. Макконнелл, А. Оноре, П. Прудон, А. Раушер, П. Самуэльсон, Дж. Симмонс, Дж. Стиглер, Дж. Стиглиц, Ф. Хайек и другие. Однобокость его заключается в том, что из анализа выпадают исторический и структурно-генетический анализ.

вития системы государственного управления в регионах Юга России¹ (см.: диаграмму).

Диаграмма

Динамика роста численности работников ОГВ и ОМСУ в субъектах ЮФО в 2004-2006 гг.



Динамика увеличения управленческих расходов наблюдается и в 2010 г. несмотря на экономический кризис. Об этом свидетельствует анализ государственного бюджета РФ на 2010 г. В бюджете 2010 г. предусмотрен рост по разделу «общегосударственные вопросы» на +16,6% (без расходов на обслуживание долга).

В полном соответствии с принципами сетевой экономики основной функцией органов власти и управления становится *координация и согласование* различных видов деятельности. Все управленческие структуры завалены рутинной, бумажной работой. Данные выводы подтверждаются анализом деятельности органов управления государственной региональной собственностью на примере Ростовской области и Ставропольского края. В частности, в 2007 г. в Ставропольском крае Министерством имущественных отношений было подготовлено 76 проектов распоряжений на согласование ус-

¹ Отчет о мониторинге систем государственного управления в регионах Южного федерального округа. Тростовый фонд DFID – Всемирного Банка №TF090575. Российская Федерация: поддержка административной реформы и реформы государственного управления (P106543). Октябрь 2008. // [Электронный ресурс] – Электрон. дан. – Режим доступа: // <http://www.russianeconomy.ru/Analytics/DetailsView>.

тавов юридических лиц, оформлено 45 разрешений на продажу движимого государственного имущества, даны ответы (разъяснения) по продаже имущества – 59 организациям; подготовлено 210 распоряжений по движению имущества, находящегося на балансе государственных унитарных предприятий, учреждений и в казне Ставропольского края, и 30 распоряжений по реализации мероприятий краевых целевых и ведомственных целевых программ.

Необходимость многочисленных согласований между органами, участвующими в управлении государственной региональной собственностью, ведет к снижению эффективности управления. Возникают такие проблемы как избирательность, ведомственность, дублирование функций¹.

Таким образом, в результате реализации административной реформы, произошло не уменьшение управленческого аппарата, а его многократное увеличение за счет появления новых органов власти, как на региональном, так и на местном уровнях.

3. Несовершенство самого механизма перераспределения полномочий.

В настоящее время разработан правовой механизм безвозмездной передачи собственности от одного государственного или муниципального образования к другим. Он включает в себя определенные этапы: изучаются правовые основания для передачи собственности; разрабатывается процедура передачи собственности (предложение о передаче собственности, согласование о приеме, принятие соответствующим органом исполнительной власти решения о передаче собственности, фактическая передача собственности, подписание соответствующего акта, оформление правовых документов).

Проблемы возникают в связи с тем, что вначале имущество передается из федеральной собственности в региональную, а затем уже в муниципальную. Например, как отмечается в отчете Ставропольского Минимущества, из Федерального агентства по здравоохранению и социальному развитию, из Федерального агентства по образованию поступают документы по передаче имущества из федеральной собственности в государственную собственность Ставропольского края с дальнейшей передачей его в муниципальную собственность муниципальных образований края по президентским целевым программам «Здоровье» и «Образование. Помимо того, что появляются дополнительные финансовые издержки, возникают также

¹ Черкасов К.В. Организационно-правовые основы учреждения и функционирования федеральных органов исполнительной власти на уровне федерального округа // Законодательство и экономика. 2008. № 12. С. 27.

разногласия по перечням представляемых документов для регистрации прав собственности и срокам прохождения документов¹.

4. Рост издержек на оформление собственности.

Дальнейшее делегирование полномочий в сфере отношений государственной и муниципальной собственности повлекло за собой юридическое оформление прав собственности. Это приводит к значительным затратам финансовых ресурсов на эти цели. К примеру, в целях разграничения государственной собственности на землю Минимуществом Ростовской области за счет средств областного бюджета организовано выполнение землеустроительных работ по межеванию областных земельных участков: в 2006 г. по 1742 участкам на сумму 5,6 млн руб.; в 2007 г. по 18 участкам на сумму 0,4 млн руб.²

Значительные средства затрачиваются также и федеральными государственными предприятиями. В частности, для оформления только одного отделения связи в федеральную собственность требуется не менее 10–15 тыс. руб., а их на территории области сотни³.

В большинстве муниципальных образований существуют проблемы, связанные с отсутствием средств в местных бюджетах на оформление прав собственности. Например, за регистрацию права хозяйственного ведения только для одного МУПа нужно заплатить государственную пошлину в размере 7500 руб.⁴

Таким образом, на основании проведенного анализа можно сделать следующие выводы:

1. Концепция административной реформы, реализуемая в настоящее время в РФ, на наш взгляд, построена на теориях, которые не в полной мере учитывают исторические, социокультурные, политические и экономические особенности Российской Федерации. Хозяйственная система, которая формируется в рамках избранной концепции, направлена на создание техноинформационного общества, имеет преимущественную ориентацию на материальные ценно-

¹ Отчет о результатах деятельности министерства имущественных отношений Ставропольского края за 2007 год.

² Материалы получены автором по итогам стажировки в Министерстве имущественных и земельных отношений, финансового оздоровления предприятий, организаций Ростовской области в 2008 г.

³ Собственность – это ответственность. Беседа с заместителем начальника ГУ УФС по Ростовской области Анатолием Будиловым. // [Электронный ресурс] – Электрон. дан. – Режим доступа: <http://www.russianpost.ru/editions/ru/home/journal/article?newsid=134>

⁴ Тимченко В.С., Пронина Л.И. О некоторых проблемах правового регулирования и правоприменительной практике реализации имущественных отношений в соответствии с полномочиями органов местного самоуправления. // [Электронный ресурс] – Электрон. дан. – Режим доступа:

<http://www.sfr.krd.ru/www/sfr.nsf/webdocs/1F79B46675091EE1C32574DC003949A3.html>

сти. При этом совершенно упускается, что государство и принадлежащая ему собственность должны служить не только удовлетворению материальных потребностей, но и духовному развитию общества.

2. В основу реформы перераспределения полномочий по управлению государственной и муниципальной собственностью был положен функционально-структурный подход. Он порочен уже потому, что приводит к узкой специализации по функциям и потере взаимосвязи с целым. Теряется общее видение реальных проблем и возможность их комплексного анализа.

3. Возникли реальные противоречия при распределении полномочий между уровнями государственной власти: на нижестоящие «этажи» власти возлагаются все большие полномочия и ответственность, в то время как финансовые и иные ресурсы концентрируются на уровне федерального центра. Сложность системы управления ведет к необходимости многочисленных согласований и координации действий, невозможности быстрого реагирования на управленческие проблемы. Происходит разрушение иерархических связей и самого государства. Основной функцией органов власти становится не управление, а **координация и согласование** различных видов деятельности.

4. Действующая система управления государственной собственностью опирается на противоречивую систему законодательства. Наличие большого количества нормативно-правовых актов в сфере деятельности государственных органов власти Федерации, регионов и органов местного самоуправления в сфере управления государственной собственностью приводит к несогласованности в них и в конечном итоге к слабому их исполнению.

В.Н. Маслов (Нижний Новгород)

ПУТИ ПОСТРОЕНИЯ ПОЛНОЦЕННОГО ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ

В соответствии со ст. 3 Конституции РФ «носителем суверенитета и единственным источником власти в РФ является ее многонациональный народ». Но для выполнения своей роли народ должен быть структурирован в развитую сеть различных общественных организаций (объединений). И такая сеть существует. Это – оппозиционные политические партии, профсоюзы, советы общественного самоуправления, правозащитные и экологические организации, различные некоммерческие организации, например, садоводческие товарищества, товарищества собственников жилья и пр. Однако ка-

чество деятельности большинства из них пока не так высоко, чтобы они исполняли роль элементов обратной связи в управлении государством (страной) и их совокупность можно было считать гражданским обществом (ГО).

В настоящее время нет единства мнений по поводу того, что такое ГО. Представители многих радикальных организаций считают, что ГО нужно только для противодействия государственному произволу. Однако было бы правильнее дать такое определение. Гражданское общество – это общество, деятельность которого состоит в противодействии произволу, выработке альтернативных вариантов решения социальных проблем и мобилизации масс с целью их реализации как самостоятельно, так и в сотрудничестве с государственными и муниципальными органами и работодателями. В ГО должна быть как протестная, так и творческая составляющая.

О том, что обратная связь в управлении государством работает в настоящее время плохо, говорят факты фальсификаций на выборах. Причем такие факты часто выявляются на избирательных участках, избирательные комиссии которых формируются из учителей школ. Если те, кто отвечает за воспитание подрастающего поколения, легко идут на такие правонарушения, то можно предположить, что позволяют себе члены других избирательных комиссий. Отсюда следует, что главной причиной низкой эффективности управления государством, а, значит, и низкого качества жизни населения РФ, является низкое качество населения. Иначе говоря, надо причину искать в самих себе и требования предъявлять, прежде всего, к самим себе.

Попытки создать гражданское общество сверху не могут дать желаемых результатов. Власть далеко не всегда заинтересована в создании общественных объединений (ОО), которые бы позволяли себе критику в ее адрес. Людям самим надо проявлять активность, преодолевать оставшиеся с советских времен иждивенческие настроения в области защиты их прав. Некоторый взрыв активности, имевший место в 1989–93 гг., а потом – в 2005–2007 гг., сменился разочарованием, потерей доверия к лидерам. Необходимо извлекать уроки из негативного опыта.

Во-первых, надо обратить внимание на уставы своих ОО. Они не должны быть написаны формально лишь с целью регистрации ОО и под конкретного лидера. Устав должен всеми восприниматься как письменный договор о взаимоотношениях между членами ОО. Устав ОО (включая объединения, организованные для территориального общественного самоуправления – ТОС) должен быть основан на принципе разделения властей, т.е. в нем должны быть в обяза-

тельном порядке присутствовать исполнительный и постоянно действующий представительный органы, а также аналог судебного органа, например, конфликтная комиссия. Наличие представительного органа позволяет резко сократить случаи дезинформирования жителей и манипулирования ими, более обоснованно подойти к распределению средств по статьям расходов и исключить формирование «карманных» контрольных органов. Продумывая структуру органов управления и распределение функций между ними, можно добиться высокой степени устойчивости системы сдержек и противовесов и той или иной степени вовлеченности членов организации в управление ею. Иногда функции конфликтной комиссии закрепляют за ревизионной комиссией, но это – не лучший вариант, так как он требует от ее членов более разносторонних знаний и большей загруженности. Следует заметить, что ревизионная комиссия является одним из органов управления организацией, так как контроль – одна из функций управления. Однако Жилищный кодекс РФ (ЖК) не причисляет ревизионную комиссию товарищества собственников жилья (ТСЖ) к органам управления (ст. 144), что говорит о низком профессионализме российских законодателей. Кстати, в многоквартирных домах возможно целесообразнее создавать сначала территориальное общественное самоуправление (ТОС) в соответствии со ст. 27 ФЗ №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», так как ТОС по закону обладает большими правами, чем ТСЖ.

Во-вторых, следует добиваться регистрации устава даже в том случае, если законом некоторые органы не предусмотрены. При этом следует опираться на международное право, на «букву и дух» Конституции РФ, закона «Об общественных объединениях». Одновременно следует заняться законотворческой деятельностью: добиваться внесения изменений в законы и нормативные акты. Например, в ст. 144 ЖК написано: «Органами управления товарищества собственников жилья являются общее собрание членов товарищества, правление товарищества». Значит, ЖК не предусматривает создание в ТСЖ, имеющем статус некоммерческой организации, иного представительного органа, кроме общего собрания. Однако в потребительском обществе (кооперативе), тоже являющемся некоммерческой организацией, в соответствии со ст. 15 ФЗ «О потребительской кооперации» должен создаваться «совет, который является представительным органом».

В ЖК имеются также излишние требования, противоречащие другим законам и международному праву. Например, в п. 5 ст. 146 ЖК написано: «Общее собрание членов товарищества собственни-

ков жилья ведет председатель правления товарищества или его заместитель. В случае их отсутствия общее собрание ведет один из членов правления товарищества». Отсюда следует, что если на собрание явятся все члены товарищества, за исключением членов правления, собрание будет признано нелегитимным. Это означает, что сменить правление будет невозможно. Поэтому и наблюдается рост ТСЖ, созданных преступными группировками.

Нормативные акты местного самоуправления также иногда устанавливают излишние требования, препятствующие эффективной деятельности общественных объединений. Следует обратить внимание, в частности, на Положение о территориальном общественном самоуправлении (ТОС), имеющееся в любом городе. Это Положение обычно лишает ТОС самостоятельности, подчиняет его районным администрациям. Таким, в частности, является Положение, утвержденное Городской думой г. Н. Новгорода 24.05.2006 г. Ст. 8 этого Положения не предусматривает представительного органа. При этом написано: «Органами территориального общественного самоуправления являются исполнительные органы и контрольные органы». И это несмотря на то, что в ст. 27 ФЗ № 131 четко прописано, что установление структуры органов ТОС относится к исключительным полномочиям собрания, конференции граждан. В Положении также говорится, что Совет общественного самоуправления (СОС), являющийся коллегиальным исполнительным органом, «подотчетен органам местного самоуправления г. Н. Новгорода по использованию переданных финансовых средств и имущества» (ст. 12.2). Но, если учесть, что эту передачу обычно осуществляет исполнительный орган, то получается, что выборный орган самоуправления, которым является СОС, отчитывается перед чиновниками. Председатели ТОС, в нарушение принципов демократии, обычно являются ещё и муниципальными служащими. Вот где заложен механизм всевластия чиновников – в отсутствии представительной власти на уровне района города (хотя она была до 1993 г.) и представительного органа ТОС, а также в системе финансирования работы ТОС. Вопреки Европейской Хартии местного самоуправления, власть в 1993 г. отделилась от народа. Крохи денежных средств, выделяемые чиновниками, а не получаемые в качестве фиксированных процентов от налогов, ставят СОСы в зависимость от исполнительной власти. СОСы вовлекаются в избирательные компании на стороне партии «Единая Россия». Исправить положение можно только путем совершенствования системы местного самоуправления¹. Очень важным

¹ Более подробно: *Маслов В.Н.* Основы концепции развития местного самоуправления в России // Проблемы местного самоуправления. МЭПИ. 2002. № 2.

видится включение института мировых судей в систему местного самоуправления при прямом избрании судей населением.

В-третьих, общественным объединениям необходимо гибко сочетать интеллектуальную (законотворческую, правозащитную) деятельность с проведением митингов, демонстраций, пикетов для оказания давления на органы власти и, таким образом, добиваться от них исполнения своих функциональных обязанностей. При этом надо предлагать властям альтернативные пути решения проблемы, предлагать сесть за стол переговоров и т.д.

В-четвертых, надо стремиться к установлению доверительных отношений между членами ОО, созданию нормального психологического климата, положительного имиджа ОО. Это можно сделать путем разработки подробных процессов (в виде положений, регламентов) в соответствии с концепцией Всеобщего менеджмента качества (TQM), а также планирования различных мероприятий, способствующих сближению людей, – семинаров, лекций, политинформаций, праздников, соревнований, турпоходов и пр. А тем, кто избран в руководящие органы, или взял на себя выполнение какого либо поручения, следует забыть об известной поговорке: «я никому ничего не должен». Этот человек должен чувствовать ответственность за выполнение взятых на себя обязательств в соответствии с уставом и нормами морали.

В-пятых, надо добиваться не только отмены незаконно принятых решений или принятия нужных решений, но и возмещения морального ущерба от бездействия и незаконных действий органов власти и управления. Если суд будет взыскивать с виновников солидные суммы в счет морального вреда, то эти суммы станут большим подспорьем для деятельности ОО, наряду с существующей системой грантов. Судебная власть должна быть сама в этом заинтересована, так как это позволит уменьшить количество правонарушений со стороны органов власти.

Многого еще должны добиваться ОО для того, чтобы в России образовалось полноценное гражданское общество: создания региональных политических партий, демократизации избирательной системы, создания полноценных муниципальных образований на базе СОС, освобождения ОО от налогов и пр. И следует помнить: альтернативы гражданскому обществу нет.

Е.В. Михалкина, Т.П. Черкасова
(Ростов-на-Дону)

НЕПРЕРЫВНОСТЬ ОБРАЗОВАНИЯ КАК УСЛОВИЕ ФОРМИРОВАНИЯ КОМПЕТЕНТНЫХ КАДРОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Один из программных документов российского государства, «Концепция долгосрочного социально-экономического развития РФ на период до 2020 года», определяет в качестве основного фактора экономического роста человеческий капитал¹. Формирование инновационной экономики, переход России от экспортно-сырьевого к инновационному социально-ориентированному типу развития означает превращение интеллекта, творческого потенциала человека в ведущий фактор экономического развития. В экономической науке человеческий капитал трактуется как качественные характеристики рабочей силы, способности человека к трудовой деятельности, уже сформированные умения, знания, навыки. Так, Г. Беккер определяет человеческий капитал как «имеющиеся у работника знания, навыки и мотивации, которые позволяют ему получать доход, и неотделимы от работника»². Человеческий капитал формируется посредством инвестиций – долгосрочных финансовых вложений в развитие трудового потенциала человека, его здоровья, знаний, умений, способностей и мотиваций, используемых в системе общественного воспроизводства. В современном обществе человеческий капитал наращивается, кроме прочего, в процессе образовательного и профессионального развития человека в рамках системы непрерывного образования, важнейшим элементом которой является система высшего профессионального образования, дополнительные образовательные программы повышения квалификации и переподготовки кадров.

Из-за недостаточно совершенной базовой подготовки специалистов для государственно-муниципального управления и по ряду других причин в регионах и на отдельных участках управленческой деятельности сложилась непростая ситуация с воспроизводством кадрового потенциала – оно осуществляется преимущественно на сужающейся основе. Несмотря на положительную динамику численности работников органов государственной власти и местного самоуправления (табл. 1), эффективность их деятельности оценивается низко.

¹ Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г.: утвержденная распоряжением Правительства РФ от 17.11.2008. № 1662-р.

² Беккер Г. Экономика семьи и макроповедение // США: ЭПИ. 1994. № 2. С. 101.

Таблица 1

Численность работников органов государственной власти и местного самоуправления по ветвям власти и уровням управления¹, тыс. чел.

Органы	Год					
	1995	2000	2005	2006	2007	2008
В органах государственной власти, местного самоуправления РФ и избирательных комиссиях муниципальных образований	1061,8	1163,3	1462,0	1577,2	1623,9	1670,8
на региональном уровне	1022,1	1124,5	1420,9	1534,7	1582,8	1626,1
В федеральных органах государственной власти	527,2	522,5	766,8	828,5	838,8	854,7
на федеральном уровне	39,8	38,8	41,1	42,5	41,1	44,7
на региональном уровне	487,4	483,7	725,6	786,0	797,7	810,0
В органах государственной власти субъектов РФ	534,6	192,9	230,7	241,5	263,6	291,8
В органах местного самоуправления и избирательных комиссиях муниципальных образований	-	448,0	464,5	507,2	521,6	524,3

В этой связи задача сводится к организации такого послевузовского дополнительного профессионального обучения, которое обеспечивало бы динамичное соответствие между уровнем профессиональной компетентности гражданских служащих и требованиями к управленческой деятельности на государственно-муниципальной службе, т. е. поддержанию и развитию квалификации в соответствии с изменяющимися условиями жизнедеятельности социумов.

По результатам опроса 1996 г., 65% респондентов заявили, что десять лет назад авторитет их был значительно выше. Аналогия проводилась с партаппаратом и органами советской власти. Тогда за всякое нарушение дисциплины чиновников строго карали. Этим поддерживался авторитет управленческих структур в глазах простого народа. Современная практика демонстрирует состояние в управленческом аппарате такое, при котором система ответственности за принимаемые управленческие решения практически отсутствует.

¹ Россия в цифрах. 2009: Стат.сб. / Росстат. М., 2009. С. 56. Раздел: Государственное устройство Российской Федерации, общественные объединения организации.

Последствием такого нарушения является снижение степени доверия населения к власти (политический нигилизм), усиливающееся проявление абсентеизма со стороны избирателей.

В ходе опроса 2006 г. 50 % респондентов заявили, что авторитет работников органов управления городом или районом за десять лет снизился. Дело здесь не только в деньгах, а скорее в том, что сегодня средства массовой информации буквально «шельмуют» чиновников, изображая их мошенниками и казнокрадами. В такой ситуации авторитет чиновника высоким быть не может.

Повышение эффективности муниципальной службы в ходе перераспределения властных полномочий связано с необходимостью совершенствования регулирующего воздействия на развитие кадровых процессов и отношений в органах муниципальной власти.

Главная цель кадровой политики на муниципальном уровне – обеспечение эффективной работы кадрового состава органов местного самоуправления, достижение соответствия степени компетентности и уровня профессионализма муниципальных служащих характеру и сложности решаемых профессиональных задач, содействие развитию персонала.

В соответствии с основной целью приоритетными направлениями кадровой политики являются:

- формирование и совершенствование кадрового потенциала органов местного самоуправления;
- совершенствование структуры управления органов местного самоуправления;
- разработка и внедрение механизмов взаимодействия с предприятиями и учреждениями различных форм собственности на муниципальном уровне.

Практическими задачами по реализации приоритетных направлений современной кадровой политики, ориентированной на формирование необходимых управленческих компетенций работников государственной и муниципальной службы, являются:

1. Совершенствование системы отбора в органы местного самоуправления наиболее квалифицированных, опытных специалистов, в том числе путем проведения конкурсов и выборов, на основе объективной и комплексной оценки их профессиональных и личностных качеств, равенства возможностей на получение муниципальной должности независимо от национальной и религиозной принадлежности, пола, политических взглядов, социального и материального положения.

2. Совершенствование работы по формированию кадрового резерва путем расширения действующей и создания новой базы дан-

ных кадрового резерва, проведения индивидуальной оценки и повышения уровня квалификации специалистов, состоящих в кадровом резерве.

3. Активизация профессионального развития персонала органов местного самоуправления путем создания соответствующей мотивации к обучению, обеспечения функционирования системы непрерывного профессионального обучения кадров, аттестации и квалификационных экзаменов, стимулирования творческого труда.

4. Повышение привлекательности муниципальной службы для высококвалифицированных специалистов, достижение эффективности труда муниципальных служащих путем совершенствования форм и методов материального и морального стимулирования и как следствие усиления их социальной защищенности.

5. Распространение накопленного передового опыта кадровой работы.

6. Взаимодействие с организациями, профессионально занимающимися разработкой и внедрением кадровых технологий, с федеральными территориальными органами власти и общественными организациями области по вопросам кадровой политики, кадровой работы и развития персонала.

7. Изучение и оптимизация тендерной и возрастной структуры муниципальной службы области в целях обеспечения закрепленных в российском законодательстве равных прав и равных возможностей мужчин и женщин на муниципальной службе, наиболее полного и комплексного использования кадрового потенциала.

Для обеспечения качественного отбора кандидатов на муниципальную службу необходимо совершенствовать систему оценки кадров: внедрять новые, в том числе компьютерные, методики диагностики возможностей кандидатов. Использовать при отборе кандидатов открытые конкурсы, методы экспертных оценок, многоуровневого стандартизированного собеседования, психологического тестирования, изучения результатов профессиональной деятельности кандидата, руководствоваться требованиями профессиограмм, профессионально-психологических моделей должностей муниципальной службы, шире применять кадровый резерв и имеющиеся базы данных, учитывать рекомендации представительных органов власти, политических партий и общественных организаций.

Кадровые технологии представляют собой, по существу, особую разновидность социальных технологий, применяемых в практике управления организациями. Сегодня можно выделить структуру кадровых управленческих технологий, применяемых в российских организациях (см. схему), ряд из которых уже имеет нормативное

обеспечение, например, в организациях государственной и муниципальной службы Российской Федерации.



Схема. **Структура управленческих технологий современного менеджмента персонала**

Участникам исследования было предложено определить, какие из них наиболее важны в практике управления персоналом. В итоге были получены следующие результаты¹:

– профессиональный отбор (мнение 57,7 % экспертов и 57,1 % участников массового опроса);

– конкурс на замещение должностей (мнение 42,3 % экспертов и 22,5 % участников массового опроса);

¹ Латыпов Р. Кадровая коррупция как объект административной реформы // Государственная служба. 2008. № 3. С. 21.

- квалификационный экзамен (мнение 36,7 % экспертов и 24,1 % участников массового опроса);
- аттестация (мнение 35,1 % экспертов и 25,2 % участников массового опроса);
- испытательный срок (мнение 35,1 % экспертов и 36,3 % участников массового опроса);
- кадровый резерв (мнение 27,4 % экспертов и 10,5 % участников массового опроса);
- ротация кадров (мнение 24,6 % экспертов и 7,3 % участников массового опроса);
- стажировка (мнение 22,6 % экспертов и 20,1 % участников массового опроса).

По мнению всех участников исследования, наибольшее значение в практике управления персоналом имеет профессиональный отбор, который, несомненно, является действенным инструментом кадрового обеспечения организации. Также мнения экспертов и респондентов сходятся в оценке важности испытательного срока, в ходе которого происходит первичное подтверждение работником своих профессиональных качеств.

Необходимы и нововведения в подборе и управлении кадрами. Но внедрение управленческих нововведений во многом зависит от того, как к ним относятся в организации руководители различного уровня и рядовые работники.

Важно полнее использовать возможности высших учебных заведений области в плане подготовки специалистов, с учетом специфики работы в конкретных структурных подразделениях органов муниципальной власти.

Осознание данного обстоятельства актуализирует вопрос о формировании и последующем включении в практическую деятельность молодежного кадрового резерва государственной и муниципальной службы. Это особенно важно для регионов и муниципалитетов, где наблюдается массовый отток перспективных молодых специалистов за границу или в столичные города. Интеллектуальная миграция принимает массовый характер среди выпускников школ и многократно усиливается в среде выпускников высших и средних специальных образовательных учреждений. Университеты в региональных центрах зачастую вынуждены работать со своего рода «вторым» и даже «третьим» составом будущих специалистов. Это далеко не социальные аутсайдеры, но и не самые перспективные с точки зрения интеллектуальных, социально-психологических и нравственных качеств работники. Особенно удручает, что часто это не те кадры, которых ждут наиболее дальновидные руководители

органов государственного и муниципального управления. Более того, при отборе работников в государственные и муниципальные структуры осуществляется «вторичная селекция». Наиболее перспективных специалистов, в том числе и тех, кто обучался по специальности «Государственное и муниципальное управление», перехватывает бизнес, заманивая более высокими зарплатами и гораздо меньшими формальностями при трудоустройстве.

Очевидно, что в настоящее время на муниципальном уровне необходима система подготовки и отбора молодых людей для государственной и муниципальной службы, в рамках которой взаимодействуют различные механизмы и структуры. Представляет интерес государственная молодежная политика, которая является самостоятельной отраслью профессиональной деятельности, опирающейся на разноуровневые (федеральные, региональные и муниципальные) органы по молодежной политике, активно взаимодействующие с органами студенческого самоуправления вузов (студенческие научные общества и студенческие советы).

Действующая в РФ система повышения квалификации и переподготовки кадров предполагает две основные формы обучения:

1) повышение квалификации работника – это обучение, направленное на поддержание и совершенствование профессиональных знаний и навыков работника в пределах имеющейся профессии (специальности). К повышению квалификации относятся краткосрочные курсы, семинары, тренинги, а также стажировки, аспирантура, ординатура, докторантура. Современные программы повышения квалификации направлены на формирование у работника знаний и навыков для более эффективного выполнения профессиональных функций и задач, повышение его способности к инновациям;

2) профессиональная переподготовка работника – это переобучение по новой профессии или специальности. Это такое теоретическое и практическое обучение работников, уже имеющих определенную профессию или специальность, в результате которого они получают принципиально новые знания и навыки в совершенно иной области профессиональной деятельности и могут активно действовать на новых сегментах рынка труда, повышая свою востребованность в новом качестве.

Таким образом, система повышения квалификации и переподготовки кадров, с одной стороны, позволяет формировать и наращивать человеческий капитал в соответствии с потребностями в воспроизводстве кадров, а с другой стороны, – создавать условия для самореализации человека в течение всей его жизни.

В этой связи для активизации и совершенствования работы по профессиональному развитию кадров государственной и муниципальной службы необходимо:

- ежегодно определять потребность в профессиональном обучении кадров и составлять прогнозы переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих на перспективу;
- совершенствовать систему непрерывного повышения квалификации;
- проводить повышение квалификации муниципальных служащих не реже одного раза в три года, чередуя его с ориентированной самоподготовкой по актуальным на текущий момент темам;
- активизировать практику выездных семинаров в сельские округа муниципальных образований области;
- внедрять современные компьютерные технологии повышения квалификации муниципальных служащих, в том числе технологии дистанционного обучения;
- полнее использовать возможности самоподготовки, составлять индивидуальные планы самообразования;
- совершенствовать систему оценки персонала, регулярно, проводить аттестации, квалификационные экзамены, тестирование муниципальных служащих.

В целях решения задач по дальнейшему совершенствованию форм и методов стимулирования труда муниципальных служащих, повышения профессиональной привлекательности муниципальной службы области для высококвалифицированных специалистов представляется целесообразным:

- расширение мер морального стимулирования труда;
- изучение эффективности и совершенствование действующей системы премирования;
- укрепление статуса и авторитета муниципального служащего.

Одна из первейших задач специалистов кадровой работы в том и состоит, чтобы сосредоточить свои усилия на опережающем развитии профессиональных качеств персонала. Следовать традиционному сложившемуся экстенсивному пути «выращивания» руководителей и специалистов государственной и муниципальной службы больше нельзя, в противном случае их дефицит будет только нарастать – это реальность, которую надо признавать и с которой необходимо считаться.

Переход к формированию гражданского служащего нового типа главным образом наметился и проходит через потенциальные возможности самосовершенствования и послевузовской системы повышения квалификации и переподготовки кадров.

Источники потребностей в обучении желательно сводить к следующим трем группам:

а) происходящие инновации в общественном развитии, изменчивость законодательства, реформирование экономики, усложнение социально-экономических процессов и др.;

б) изменчивость и усложнение компетенций органов власти и управления, делегирование государственных полномочий на уровень местной власти, демократизация социального управления, преобразование оргструктур управления и т. д.;

в) появление новых должностей, перераспределение должностных обязанностей, переход к новым служебным обязанностям, возникновение нового спектра услуг для населения и организаций и др.

По результатам анализа этих источников можно сформировать предварительное видение основных потребностей в дополнительном профессиональном обучении, а именно:

– в подготовке новых кадров для конкретных участков деятельности в системе органов государственной власти и местного самоуправления;

– в подготовке кадров для замещения руководящих должностей линейного и функционального назначений на гражданской службе;

– в подготовке специалистов для оперативного реагирования на запросы государственных органов и органов местного самоуправления;

– в восполнении или ликвидации имеющихся пробелов в профессиональной компетентности у конкретных должностных лиц и т. д.

Требуется обучение, дающее знания с запасом, впрок. Принцип опережающего обучения - это формирование системного, теоретического, концептуального мышления в отличие от узкоспециализированного освоения конкретного предмета обучения, бесконечного накопления частных фактов, деталей, мелочей какого-то знания. Обучение сейчас слишком усреднено, даже когда речь идет о получении второго высшего образования. Оно устремлено к выпуску «массового» специалиста.

Между тем время требует сменить парадигму обучения, необходимо осуществить настоящий переход к дифференцированному, индивидуализированному, нетипичному обучению.

Итак, процесс перманентного наращивания образовательного потенциала государственных и муниципальных служащих преимущественно должен включать две главные формы организованного обучения – базовое (первичное вузовское) и дополнительное (послевузовское вторичное) образование. Реализация задачи непрерывного обучения на протяжении служебной карьеры у разных людей

различна, но в целом для основной массы сотрудников органов власти и управления характер графика функции получения профессиональных знаний можно представить не как прямой вектор, а как линию с определенными «пиками», «провалами», «кривизной».

Первый пик (максимум знаний первого порядка) соответствует получению базовых знаний в высшем (или среднем профессиональном) учебном заведении. Количество и различное проявление пиков в последующей служебной деятельности (максимум знаний второго порядка) являются следствием послевузовского дополнительного образования. В этой связи важным условием реализации концепции непрерывного формирования профессиональной компетентности гражданского служащего стало сегодня создание эффективно действующей подсистемы дополнительного образования. Она призвана взять на себя часть функций, ныне принадлежащих отчасти базовому образованию, а отчасти учреждениям системы повышения квалификации. Данная подсистема призвана активно способствовать созданию «максимумов знаний второго порядка».

Современная альтернатива очевидна: либо будет предоставлен «зеленый свет» новым структурам дополнительного профессионального обучения и создана сообразно времени прогрессивная технология ускоренного формирования управленцев нового качества, либо сектор государственно-муниципальной службы еще долго будет предоставлен некомпетентному управлению.

Хотим мы того или нет, но значительная часть практикуемых сейчас форм обучения, нынешних семинаров, курсов и прочих мероприятий не позволяет обучившимся производить прогрессивные: изменения в своих умениях и навыках, т.е. в своей управленческой практике. Часто повысившие квалификацию или даже прошедшие переподготовку работники по возвращении к своей деятельности ведут себя и управляют по-старому, как это делали и до учебы. Очевидно, рассчитывать на то, что в ближайшей перспективе органы государственной службы и особенно органы муниципального управления смогут своими силами ускоренно развивать работника до уровня высшей управленческой квалификации - значит предаваться иллюзии.

Необходимо установить и практиковать следующие основные виды развития образовательного потенциала кадров, обеспечивающие перманентность обучения:

- систематическое самостоятельное обучение кадров (самообразование) по индивидуальному плану, утвержденному его непосредственным руководителем и выполняемому под его контролем;
- участие не реже одного раза в месяц в так называемых по-

стоянно действующих семинарах по социально-экономическим и другим вопросам (профильным для государственно-муниципального органа) как по месту государственной или муниципальной службы, так и в других организациях, в том числе принадлежащих к негосударственному сектору экономики;

– краткосрочное (по мере необходимости, но не реже одного раза в год) обучение по месту гражданской службы или в специализированных учебных заведениях системы повышения квалификации;

– стажировка в передовых организациях, признанных базовыми «полигонами» государственной или муниципальной службы, а также в ведущих научных и учебных учреждениях, в том числе за рубежом;

– среднесрочное (сроком от 3 до 6 месяцев) обучение в целях получения специализации по специальности «Государственное и муниципальное управление» для тех, кто имеет непрофильное образование в качестве базового и наоборот;

– переподготовка – получение новой специальности по профилю деятельности государственного или муниципального органа в одной из региональных академий государственной службы, институтах переподготовки специалистов, на специальных факультетах вузов.

Работу ныне действующих институтов повышения квалификации, переподготовки специалистов необходимо организовать по-новому, сконцентрировав их усилия главным образом на нескольких приоритетных направлениях.

Первое направление – подготовка на уровне самостоятельной управленческой специализации кадрового резерва или действующих руководителей категории «начальник» и специалистов государственно-муниципальной службы путем повышения их квалификации либо переподготовки с отрывом от работы в течение 3-6 месяцев. С последующим использованием их на прежних должностях или для замещения вакансий в аппаратах всех уровней государственной власти и местного самоуправления.

Второе направление – подготовка на уровне второй профессии кадрового резерва для замещения должностей категории «руководители» в аппаратах всех уровней власти и управления: цель обучения – формирование высшей управленческой квалификации. Выпускники могут использоваться на должностях глав администраций городов, районов, руководителей управлений, департаментов, комитетов в администрациях крупных городов и субъектов РФ. Срок обучения мог бы составлять 18 месяцев.

Решение задачи создания и обеспечения реализации целостной системы обучения кадров государственной и муниципальной службы и тем более всей работы с этими кадрами не может быть осуществлено путем простого совершенствования действующих структур (кстати, зачастую нет даже и этого). Требуются радикальные преобразования, революционные изменения, существенные инновационные подвижки, решительный отказ от доставшихся в наследство стереотипов мышления и действий в области дополнительного профессионального образования кадров. Другими словами, перестройка существующей образовательной системы должна быть: по направленности – комплексной; по характеру – радикальной; по срокам – неотложной.

Цели обучения должны обеспечивать опережающее, а не компенсирующее обучение, только при таком условии обучение будет с максимальной пользой выполнять свое предназначение.

Е.Р. Мкртчян (Волгоград)

ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ В СИСТЕМЕ ПЕРЕПОДГОТОВКИ СОЦИАЛЬНЫХ РАБОТНИКОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ

В условиях реформирования российского общества, появилось большое число граждан и семей, нуждающихся в различных видах социальной помощи, возросла значимость социальной работы. Традиционные формы и методы обеспечения социальных гарантий населению оказались несостоятельными. Возникла необходимость в создании новой системы социальной помощи населению. Совершенствование социальной работы связано не только с приданием ей системного характера, но и с обеспечением профессионализма, как в деятельности службы, так и отдельного социального работника. Это особенно важно сейчас в сложившейся атмосфере непрестижности знаний, образованности, дефицита профессиональной компетентности и подлинной культуры. Формирование профессионализма во всех сферах деятельности приобретает особую остроту и значимость, тем более в профессиях, родившихся в последние годы, таких, как – социальный работник.

Научное осмысление проблемы становления в России социальной работы как профессиональной деятельности затрудняется тем, что структура и содержание ее пока недостаточно разработаны на

практике, несмотря на то, что традиции благотворительности, милосердия, помощи имеют в России глубокие корни. В настоящее время создаются и наращиваются горизонтальные структуры, – учреждения, составляющие социальные службы, формируется кадровый состав. Основным источником рекрутирования социальных работников являются специалисты, имеющие опыт социальной работы в прежней, советской, системе. Однако ситуация в сфере социальной защиты населения кардинально изменилась и от современных социальных работников требуются новые знания и подходы к своей профессиональной деятельности.

Динамизм современной жизни таков, что специалисту уже не хватает однажды полученного высшего образования, чтобы полноценно выполнять свои профессиональные функции в обществе. Если раньше ему хватало имеющихся у него профессиональных знаний практически на всю жизнь, то в настоящее время система этих знаний кардинально меняется в течение 5–7 лет. Современный специалист стоит перед проблемой постоянного самостоятельного обновления полученной однажды в высшей школе системы знаний, а для этого он должен обладать мотивацией и способностью постоянно учиться.

Сегодня социальные работники оказываются в профессиональных ситуациях, неадекватных их прежним знаниям и ожиданиям, с которыми они не могут справиться, опираясь на полученные в высшей школе знания и умения. Лавинообразный поток новой профессиональной информации, привел к появлению проблемы, получившей название «функциональной неграмотности».

Правительства наиболее развитых стран, понимая опасность «функциональной неграмотности» и оторванности образования от реальной жизни уже на протяжении ряда лет предпринимают практические шаги к их ликвидации. Решение этих проблем видится, в первую очередь, в необходимости развития системы непрерывного образования. Не случайно в конце XX в. ООН был выдвинут лозунг: «Образование не на всю жизнь, а через всю жизнь». Совершенно очевидно, что только качественное непрерывное профессиональное образование является важнейшим фактором быстрой адаптации социальных работников к непрерывным изменениям в технико-технологической, социально-экономической и социокультурной сферах.

В России также уделяется большое внимание развитию непрерывного образования социальных работников муниципальных образований и такой его составной части, как дополнительное профессиональное образование, призванное ликвидировать «функциональ-

ную неграмотность» специалистов и преодолеть оторванность образования от потребностей общественного развития. В последнее время, происходит переориентация понимания потребности в непрерывном образовании как вполне определенной готовности специалистов к использованию возможностей образования постоянно.

Люди все более осознают, что учиться в любом возрасте становится необходимо и престижно. Растет потребность в непрерывном образовании, частью которой становится дополнительная профессиональная подготовка и переподготовка. Однако ни программы модернизации системы образования, ни действующее законодательство об образовании не ориентированы на обучение взрослого населения как потенциальных и действительных учащихся, которые на основании имеющегося жизненного опыта делают самостоятельный выбор содержания, форм и способов занятий, демонстрируют достаточно неожиданные предпочтения индивидуальных образовательных траекторий как в профессиональном, так и в общекультурном и гражданском направлениях.

В условиях отсутствия нормативно-правовой базы по организации образовательные учреждения дополнительного профессионального обучения (ДПО) и переподготовки специалистов сами выстраивают свои образовательные стратегии, формы удовлетворения образовательных потребностей различных слоев населения, которые профессионально и территориально тяготеют в тому или иному учебному заведению.

Сегодня особое значение приобретает изучение образовательных потребностей различных профессиональных групп населения, в том числе социальных работников муниципальных образований, что позволяет создавать дифференцированные образовательные программы, обеспечивать муниципалитеты подготовленными кадрами.

В этой связи особый интерес представляют результаты трехлетнего (2007, 2008, 2009 гг.) социологического мониторинга образовательных потребностей социальных работников муниципальных образований Волгоградской области. Цель данных исследований заключалась в оптимизация процесса дополнительного профессионального обучения социальных работников муниципальных образований Волгоградской области, с учетом намерений, возможностей, степени осведомленности, мотивов, предпочтительных программ и форм профессиональной переподготовки и повышения квалификации, финансовых возможностей оплаты образовательных услуг, степени удовлетворенности слушателей, прошедших переподготовки и повышения квалификации, исходного уровня компетентности по-

тенциальных потребителей, реальных возможностей данной системы по их предоставлению.

В опросе участвовали социальные работники ряда муниципальных образований Волгоградской области: Волгограда, Волжского, Михайловки, Палласовки, Даниловки, Калача-на-Дону, Камышина, Котова, Чернышкова, Иловли, Дубовки, Урюпинска, Фролова, Среднеахтубинска, Суровикино, Городища. Анализ полученных результатов позволил зафиксировать стабильно высокую потребность социальных работников в ДПО (74 % в 2007 г., 67 % в 2008 и 75,9 % в 2009 г.) во всех муниципальных образованиях. Так в Урюпинском и Котовском районах 100 % опрошенных социальных работников нуждаются в ДПО, Котельниковском – 75 %, Городищенском – 80 %, Камышинском – 66,7 % против 75 % в 2008 г., Иловлинском – 66,7 %, Кумылженском – 75 %, Волжском 57,9 %, Дубовке 50 %, Волгограде – 43,4 % Палласовском районе – 40 %, Среднеахтубинском районе – 32,9 %, Октябрьском районе – 25,0 % против 10 % в 2008 г., Калачевском – 15,4 %, Суровикинском – 14,3 %, Михайловском – (9,1 % против 5,3 % в 2008 г.). Возможно это объясняется тем, что в российских вузах не готовили социальных работников и люди, пришедшие в данную сферу, испытывают недостаток профессиональных знаний и навыков.

Среди опрошенных социальных работников 55,4 % повышали свою квалификацию за последние пять лет, а 45,6 % не проходили через данную систему. Большинство прошедших через систему ДПО составили руководители среднего звена (65,3 %) и специалисты 2 категории (63 %), и меньше всего было рядовых сотрудников (57,1 %), ведущих специалистов (50,8 %), и специалисты 1 категории (41,7 %). Среди социальных работников прошедших профессиональную переподготовку и не повышавших свою квалификацию за последние пять лет большинство (соответственно 74,1 % и 71,3 %) вновь испытывают такую потребность в ДПО.

Выявление степени готовности социальных работников муниципальных образований к повышению квалификации и профессиональной переподготовке позволило четко выявить две группы респондентов: профессионально мобильные и активные (72,9 %), составляющие тот потенциал, на который должна быть ориентирована образовательная стратегия учебного заведения, предоставляющего услуги по дополнительной профессиональной подготовке и пассивные (27,1 %), на которых должна быть ориентирована маркетинговая стратегия образовательного учреждения и обращено внимание социальных служб муниципальных образований.

При работе с первой категорией важно знать мотивацию, ожидания, ценностные установки и т.д., при работе со второй категорией необходимо выявить причины подобной пассивности и разработать меры по их включению в систему ДПО.

Анализ полученных результатов свидетельствует, что пассивный контингент (27,1 %), не желающий получить дополнительную профессиональную подготовку в ближайшее время, объясняет это разными причинами. Достаточность собственной квалификации для выполнения своих профессиональных функций отмечают 38,4 %, причем, если в исследованиях 2007 и 2008 гг. подобная уверенность наблюдалась среди всех статусных групп, от руководителей высшего звена до рядовых сотрудников, то в данном опросе руководители высшего звена выпали. Следующей причиной нежелания в ближайшие годы пройти переподготовку названо отсутствие материальных возможностей (23,3 %). При этом данная проблема больше всего мешает рядовым сотрудникам (30,8 %), специалистам 1-й категории, специалистам 2-й категории и даже руководителям среднего звена (по 15,4 %), специалистам высшей категории – 7,7 %. Это является важным свидетельством недооценки значения профессиональной переподготовки и недостаточном финансировании профессионального роста работников.

Семейные обстоятельства являются помехой для профессиональной переподготовки 20,5 % опрошенных. С негативной позицией руководства, препятствующей профессиональной переподготовке, столкнулись 11,6 %. Причем, чем выше статус, тем с меньшей охотой высшее руководство отпускает своих сотрудников на учебу. Причину «не отпустит руководство» прежде всего назвали руководители среднего звена и специалисты высшей категории (по 23,5 %), ведущие специалисты (17,6 %), далее идут специалисты 1-й категории и рядовые сотрудники (по 11,8 %). Охотнее всего руководители отпускают специалистов 2-й категории, поскольку данная причина волнует только 5,9 % обеих статусных групп.

Состояние здоровья, в качестве причины невозможности и нежелания пройти переквалификацию, является препятствием для рядовых сотрудников (37,5 %) и руководителей среднего звена (25 %).

Среди прошедших повышение квалификации и профессиональную переподготовку большинство (53 %) проходят через систему ДПО по собственному желанию и это их самостоятельный осознанный выбор, 47 % делают это по требованию руководства или согласно плану развития учреждения (соответственно 17,1 % и 29,9 %). Таким образом, в целом наблюдается рост осознания социальными работниками муниципальных образований необходимости в допол-

нительной профессиональной подготовки для повышения эффективности своей профессиональной деятельности.

Анализ мотивов выбора учебного заведения на протяжении трех опросов, показал, что структура мотивации практически не меняется. По прежнему, доминирующим мотивом выбора учебного заведения для дополнительного профессионального обучения остается уровень образования, который обеспечивается данным учебным заведением (43,1 %), практическая ориентация предоставляемых образовательных услуг привлекает 30,6 % респондентов; условия оплаты (бесплатность) является мотивом выбора для 30,1 %; методика обучения важна для 22 %; программа обучения – для 19,4%; престижность учебного заведения – 18,4 %; желание послушать преподавателей, которые преподают в данном вузе отмечают 16,3 %; и близостью к месту жительства – 11,5 %. Данное обстоятельство представляется весьма важным при выстраивании образовательной и маркетинговой стратегии образовательного учреждения.

Соотношение ожиданий и реальных результатов прохождения переподготовки и переквалификации показывает, что в учреждения ДПО приходят по собственному желанию (50,3 %), чтоб стать профессионалами (61,3 %), ради профессионального роста (60,8 %) и для получения практических навыков в своей профессиональной деятельности (50,5 %), реально данные ожидания в разной степени реализуются у 53,9 % респондентов.

Второй важнейший мотив – социальный капитал, включающий общение с коллегами (52,5 %), новые профессиональные связи и знакомства (55,4 %), причем реально получают их 73,2 %, больше чем ожидали. Можно констатировать, что слушатели, прошедшие курсы повышения квалификации и профессиональной квалификации, приобретают довольно серьезный социальный капитал (связи, знакомства, общение с коллегами), повышается их профессионализм (профессиональный рост, практические навыки в профессиональной деятельности), в некоторой мере реализуются материальные ожидания, однако дополнительное профессиональная подготовка практически не влияет на профессиональную мобильность и ротацию кадров (повышение в должности, получение более престижной работы), что безусловно будет снижать мотивацию работников и, соответственно, престиж дополнительного профессионального образования.

Среди тех социальных работников, кто не проходил повышения квалификации и профессиональной переподготовки 61,3 % желают получить ДПО чтобы стать профессионалом в своей сфере деятельности; приобрести практические навыки в своей профессиональной

деятельности (36 %); получить более престижную работу (29,1 %); повысить свой разряд, категорию (26,7 %); получать более высокую зарплату (26 %); продвигаться по службе (23,9 %); приобрести новые связи и знакомства (17,4 %); пообщаться с теоретиками, учеными (13,1 %); пообщаться с коллегами (12,2 %); сохранить рабочее место (4,5 %); отдохнуть от работы (4,3 %); поменять место работы (8,4 %); доработать до пенсии (3,8 %).

Влияние профессиональной переподготовки на жизнь слушателей также свидетельствует о целесообразности, перспективности и востребованности системы ДПО. Большинство опрошенных отмечают, что они овладели новыми методами работы (67,6 %); расширились их профессиональные возможности (52,1 %); стало легче работать с клиентами (40,3 %); у 12,8 % опрошенных улучшились материальные условия. Наблюдается неоднозначное влияние переобучения на отношение с руководством, которое по свидетельству 8,3 % опрошенных изменилось в лучшую сторону, но у 3,1 % – появилась определенная напряженность с руководством. Отношения с коллегами изменились в лучшую сторону у 7,2 %, напряженность появилась лишь у 3,1 %. На семейные отношения также отмечается в основном позитивное влияние, которое испытали 4,1 % и практически никто не ощутил какой-либо напряженности напряженность.

Таким образом, система ДПО в целом весьма позитивно влияет на повышения квалификации и профессиональную подготовку специалистов, компенсируя тот недостаток знаний и навыков, который ощущается через определенное время в условиях стремительного роста информации, изменения потребностей в обществе и в системе, в которую он включен. Однако, до сих пор дополнительная профессиональная подготовка слабо влияет на профессионально-статусные позиции сотрудников, на их материальный условия. Практически процесс капитализации образования весьма затруднен.

Особый интерес представляет вопрос о практической востребованности знаний, полученных слушателями в процессе дополнительной профессиональной подготовки. Согласно полученным данным, тем, кто уже прошел через систему повышения квалификации и переподготовки, в практической деятельности пригодились все знания, которые они получили. Но в наибольшей степени, по свидетельству респондентов, оказались востребованными знания в области психологии 54,7 % в области социологии – 33,6 %; управлении персоналом – 20,5 %; в области юриспруденции и права – 18,1 %; знания по делопроизводству пригодились 12,8 %, а в области менеджмента – 19,5 %.

Важную роль в привлечении слушателей играет учет их предпочтений в организации и содержательном обеспечении учебного процесса. В связи с этим, респондентам был предложен блок вопросов касающийся предпочтительных форм повышения уровня профессиональной компетентности. Наиболее предпочтительной формой для опрошенных являются заочная (34,3 %) и очно-заочная формы (32,1 %), очная форма устроила бы 27,4 % работников и дистанционно готовы учиться 6,2 %.

Выявление предпочтительного объема обучения показало, что большинство потенциальных слушателей (41 %) желает пройти профессиональную переподготовку с выдачей диплом и присвоением дополнительной квалификации (более 1000 учебных часов); переподготовку с выдачей диплома о профессиональной переподготовке (от 500 до 1000 часов) хотят пройти 25,2 %; краткосрочные тематические семинары с выдачей сертификата (до 72 учебных часов) предпочли 26,5 %; краткосрочное повышение квалификации с выдачей удостоверения (от 72 до 100 часов) готовы пройти 16,3 %; среднесрочные курсы с выдачей свидетельства (от 100 до 500 учебных часов) выбрали 15,8 % опрошенных.

При этом, в краткосрочных семинарах от 3 до 5 дней готовы участвовать 48,5 %; в цикле краткосрочных семинаров от 3 до 5 дней один раз в месяц – 34,5 %; в цикле однодневных семинаров (1 раз в месяц) – 17%.

Предпочтительными условиями оплаты для подавляющего большинства (78,5 %) остается оплата за счет организации; готовы частично платить 17,6 %; полностью могут оплатить 3,9 %. Подавляющее большинство респондентов (от 66,7 % до 86 %) не готовы сами оплачивать обучение.

Таким образом, необходима разработка нормативно-правовой основы ДПО социальных работников муниципальных образований, четкое определение статуса данного вида образования и включения его в условия карьерного и профессионального роста специалистов.

Несовершенство нормативно-правовой базы и обусловленная этим сложность эффективного регулирования отношений учреждений ДПО с социальными службами, как заказчиками и потребителями образовательных услуг, недостаточная ориентация российской системы ДПО на кадровое сопровождение программ социальной защиты населения муниципальных образований регионов, а также отсутствие модели ДПО, разработанной с учетом научно-обоснованного прогноза социального развития муниципальных образований и результатов мониторинга образовательных потребностей социальных работников снижают статус ДПО.

Между тем, опережающее развитие отечественной системы дополнительного профессионального образования, сотрудничество государственных и негосударственных структур в образовании взрослых позволят обеспечить необходимую профессиональную и социальную мобильность работников социальной сферы муниципальных образований в условиях масштабных и динамичных общественных изменений.

М.М. Мокеев (Саратов)

ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Внедрение современных механизмов противодействия коррупции в органах государственной власти и местного самоуправления является достаточно молодым направлением реформ государственного и муниципального управления в России и связано, в первую очередь, с реализацией административной реформы, принятием национального плана противодействия коррупции и формированием системы антикоррупционного законодательства.

Актуальность и значимость комплексных и системных антикоррупционных мер, неоднократно подчеркиваемая и тем самым усиливаемая представителями государственной власти, неизбежно привела к постановке вопроса о рамках правового регулирования противодействия коррупции на муниципальном уровне.

Согласно ст. 2 федерального закона от 25 декабря 2008 г. № 273-ФЗ «О противодействии коррупции», правовую основу противодействия коррупции, помимо прочего, составляют и муниципальные правовые акты. Закон предусматривает меры по профилактике коррупции, включающие в себя, в частности:

– предъявление в установленном законом порядке квалификационных требований к гражданам, претендующим на замещение муниципальных должностей, а также проверку в установленном порядке сведений, представляемых указанными гражданами;

– установление в качестве основания для увольнения лица, замещающего должность муниципальной службы, или для применения в отношении его иных мер юридической ответственности непредставления им сведений, либо представления заведомо недостоверных или неполных сведений о своих доходах, имуществе и обязательствах имущественного характера, а также представления заведомо ложных сведений о доходах, об имуществе и обязательствах

имущественного характера своих супруги (супруга) и несовершеннолетних детей;

– внедрение в практику кадровой работы органов местного самоуправления правила, в соответствии с которым длительное, безупречное и эффективное исполнение муниципальным служащим своих должностных обязанностей должно в обязательном порядке учитываться при назначении его на вышестоящую должность, при своем и ему классного чина или при его поощрении.

Кроме того, в законе предусмотрен ряд антикоррупционных мер в отношении органов местного самоуправления, однако они упоминаются в числе основных направлений деятельности государственных органов по повышению эффективности противодействия коррупции:

– обеспечение доступа граждан к информации о деятельности органов местного самоуправления;

– принятие законодательных, административных и иных мер, направленных на привлечение муниципальных служащих к более активному участию в противодействии коррупции;

– совершенствование порядка прохождения муниципальной службы;

– повышение уровня оплаты труда и социальной защищенности муниципальных служащих;

– сокращение численности муниципальных служащих с одновременным привлечением на муниципальную службу квалифицированных специалистов;

– повышение ответственности органов местного самоуправления и их должностных лиц за непринятие мер по устранению причин коррупции;

– обеспечение добросовестности, открытости, добросовестной конкуренции и объективности при размещении заказов на поставку товаров, выполнение работ, оказание услуг для муниципальных нужд;

– совершенствование порядка использования муниципального имущества, муниципальных ресурсов (в том числе при предоставлении муниципальной помощи), а также порядка передачи прав на использование такого имущества и его отчуждения.

Вместе с тем, отсутствие в законодательстве о противодействии коррупции детального регулирования полномочий органов местного самоуправления по данному вопросу не может рассматриваться как препятствие для реализации органами местного самоуправления муниципальной антикоррупционной политики. Разумеется, она осуществляется в рамках единой государственной политики, но вместе

с тем, используемый при этом инструментарий может быть дополнен в соответствии с особенностями конкретного муниципального образования.

Так, Красноярским центром муниципального развития разработано модельное Положение о противодействии и профилактике коррупции в муниципальном образовании, принимаемое представительным органом муниципального образования¹. В Положении предусмотрены следующие меры по противодействию и профилактике коррупции:

- 1) разработка и реализация муниципальных антикоррупционных программ;
- 2) антикоррупционная экспертиза проектов муниципальных нормативных правовых актов;
- 3) внедрение административных регламентов предоставления услуг органами местного самоуправления;
- 4) депутатский и общественный контроль индивидуальных правовых актов, принятых в областях наибольшего коррупциогенного риска.

Кроме того, Положение предусматривает обязанности муниципальных служащих в рассматриваемой сфере, связанные с представлением сведений о доходах и имуществе, уведомлением о случаях обращения к ним в целях склонения к совершению коррупционных правонарушений, недопущением конфликта интересов, передачей в доверительной управлене принадлежащих им ценных бумаг.

На сегодняшний момент основным направлением реализации антикоррупционной политики в муниципальных образованиях является принятие и реализация муниципальных программ противодействия коррупции.

Действующие муниципальные программы противодействия коррупции разработаны, как правило, на основе типовых программ противодействия коррупции, подготовленных в 2006 г. и размещенных на сайте административной реформы ar.gov.ru. Закономерно, что в принятых таким образом программах практически не учитывается специфика муниципального образования. Вместе с тем, существуют заметные различия факторов, влияющих на уровень коррупции: уровень социально-экономического развития, уровень активности институтов гражданского общества, размер бюджета, структура населения, уровень миграции, качество муниципальных правовых актов, традиции и другие.

¹ О противодействии и профилактике коррупции в муниципальном образовании // Городское управление. 2009. № 4. С. 14-20.

Следовательно, необходимой является самостоятельная разработка муниципальными образованиями программ противодействия коррупции, соответствующих предъявляемым требованиям, и, в первую очередь, доступных для реализации. Проведение диагностики и исследование проблемы должно стать обязательным требованием при их формировании. В противном случае принятие типовых программ становится формальностью, снижает мотивацию у заказчика программы, порождает неверие в возможности противодействия коррупции программными методами и в целом снижает эффективность реализации антикоррупционной политики.

В связи с этим серьезного внимания и всесторонней поддержки со стороны государственных органов требуют процедуры проведения антикоррупционного мониторинга, который должен являться основой для разработки муниципальных программ противодействия коррупции, поскольку от качества проведения мониторинга напрямую зависит возможность постановки корректных целей и задач программы, планирования адекватных решаемым проблемам мероприятий, определения достижимых результатов и разработки измеримых и качественных показателей оценки программы.

Зачастую вместо муниципальных программ противодействия коррупции в муниципальных образованиях издаются планы противодействия коррупции в исполнительно-распорядительных органах местного самоуправления, действующие в течение соответствующего календарного года.

В качестве одного из необходимых и важнейших направлений реализации антикоррупционной политики выступает проведение антикоррупционной экспертизы нормативных правовых актов. В частности, согласно федеральному закону от 17 июля 2009 г. «Об антикоррупционной экспертизе нормативных правовых актов и проектов нормативных правовых актов» антикоррупционная экспертиза проводится, помимо прочих, органами, организациями и должностными лицами органов местного самоуправления при проведении правовой экспертизы и мониторинге применения нормативных правовых актов в порядке, установленном нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. В развитие положений указанного закона целесообразным представляется закрепление в таких нормативных правовых актах обязательности проведения экспертизы действующих муниципальных нормативных правовых актов, обязательности устранения выявленных коррупциогенных факторов и мер дисциплинарной ответственности за неустранение выявленных коррупциогенных факторов субъектами муниципального нормотворчества.

Представляет несомненный прикладной интерес опыт муниципальных образований, в которых действуют «нетипичные» антикоррупционные правовые акты, примером которых может служить, в частности, постановление администрации муниципального образования г. Краснодара от 15.01.2010 г. № 142 «О мониторинге восприятия уровня коррупции в администрации муниципального образования город Краснодар».

Таким образом, в рамках антикоррупционной политики, проводимой в муниципальных образованиях, могут приниматься как нормативные акты, направленные на совершенствование деятельности органов местного самоуправления, порядка прохождения муниципальной службы, повышение прозрачности и открытости местной власти, так и специальные антикоррупционные правовые акты, в том числе определяющие порядок проведения антикоррупционной экспертизы муниципальных нормативных актов, порядок разработки муниципальных программ противодействия коррупции.

Важно, чтобы в работу над этими документами были вовлечены все заинтересованные должностные лица и муниципальные служащие. Желательным представляется широкое общественное обсуждение антикоррупционных нормативных правовых актов, способствующее осознанию гражданами необходимости проведения муниципальной антикоррупционной политики, формированию антикоррупционного сознания и причастности к мероприятиям, направленным на противодействие коррупции в муниципальном образовании.

**Л.Е. Мурашева (Волгодонск),
В.А. Сологуб (Ростов-на-Дону)**

УПРАВЛЕНИЕ ПРОИЗВОДСТВОМ (ВОСПРОИЗВОДСТВОМ) ГОРОДСКОЙ КУЛЬТУРНОЙ СРЕДЫ

Переосмысление роли культуры и культурной политики в современном обществе находится в центре дискуссий с 1960-х гг. в европейских странах. В их ходе была подтверждена незаменимая роль культуры в развитии общества, в адаптации людей к изменяющимся условиям жизнедеятельности. Европейские государства последние полвека находились в поиске адекватной культурной политики, органично сочетаемой с экономической и социальной политикой. В результате этих поисков были найдены наилучшие варианты этого сочетания. Так, государству выгодно опираться на принцип «вытянутой руки» при распределении бюджетных средств, вы-

деляемых на сферу культуры, создавать институциональные условия для привлечения в сферу культуры небюджетных средств, для увеличения числа субъектов культурной политики, оставляя за собой право высшего арбитража даже в ситуации глубокой децентрализации и регионализации культуры.

В современной России государственная культурная политика, как и культурная политика на региональном и местном уровнях находятся в стадии становления: идет сложный и противоречивый процесс поиска ее адекватных моделей, принципов, целей, задач и инструментов реализации. Пока рано говорить и о формировании сильных негосударственных субъектов культурной политики. Однако муниципальная реформа, с одной стороны, создает условия для формирования новой культурной политики на местном уровне, с другой стороны, ставит определенные ограничения и барьеры для функционирования муниципальной культуры.

Очевидно, что необратимость процесса реформирования российского общества может быть обеспечена адекватными изменениями в сфере культуры. Важной особенностью социокультурного процесса является переплетение двух основных разнонаправленных тенденций: тенденции к сохранению, устойчивости, преемственности культуры и тенденции к инновациям. Обе тенденции одинаково важны для поддержания стабильности в обществе, однако при различных его состояниях преобладает обычно одна из тенденций. В то же время в любом состоянии необходимо нахождение динамического баланса этих тенденций, а также четкого определения того, какие культурные образцы нуждаются в замене.

«Реальным импульсом к культурным изменениям является неудовлетворенность социального субъекта своим социальным положением, теми или иными правилами игры, утвердившимися в обществе...». Сама же неудовлетворенность существующей системой норм и правил игры возникает прежде всего благодаря агитационно-пропагандистской деятельности лидеров общественного мнения (политики, духовные лидеры, СМИ и т.д.). Вместе с тем неудовлетворенность есть необходимое, но недостаточное условие для культурных инноваций. «При отсутствии социокультурной идеи, проекта и социокультурной готовности субъектов к организации своей жизни на новых принципах, неудовлетворенность масс ограничивается протестом в его разных формах... В этом случае культура воспроизводится...»¹.

¹ Эфендиев А.Г. Культура: социологический анализ // Общая социология. М., 2002. С. 428, 429.

На формирование новых культурных образцов оказывают влияние две взаимодействующие группы причин: имманентные, т.е. внутренне присущие актуальному этапу саморазвития данного общества, и внешние, возникающие в ходе взаимодействия с иными культурами. Изменения в культуре, происходящие под воздействием внутренних причин, носят органичный характер и, как правило, не приводят к социальной дезорганизации. «В современном обществе, в котором социальное поведение регулируется в основном ценностно-нормативным механизмом, предполагающим осознанный выбор, роль стихийных форм саморазвития ограничена». Отсюда вытекает главенствующая роль сознательной деятельности по изменению культуры¹.

Что касается заимствования чужих культурных образцов, здесь представляет особую важность проблема социокультурной селекции, связанная с выполнением культурой ориентировочной функции. Многовековой российский опыт культурного заимствования показывает, что данная функция отечественной культуры постоянно дает сбой, и не случайно исследователи ведут речь о неорганическом характере российской модернизации.

Процесс распространения и закрепления культурных инноваций описывает модель, предложенная А. Модем². В ней действуют четыре фактора: личность, микросреда, средства массовой информации и макросреда.

Культурная инновация порождается творческой личностью, которая распространяет ее в своей ближайшей микросреде. В ней проходит сравнение предлагаемого образца с образцом принятым и в итоге делается определенный выбор. В случае одобрения микросреда закрепляет новый культурный образец. Представляет интерес то, что на выбор оказывает влияние не только сущность культурной инновации, но также степень неудовлетворенности микросреды распространенными образцами и авторитетность субъекта инновации.

Распространение нового культурного образца в макросреде становится возможным в процессе его успешной конкуренции уже на уровне большой социальной общности, в чем значительную роль могут сыграть средства массовой информации. Именно от их владельцев и сотрудников теперь во многом зависит дальнейшая судьба инновации: они определяют степень общественной важности и полезности конкретной культурной идеи. В случае признания СМИ ее ценности она получает возможность попадания в макросреду. «Отзывчивость масс на ту или иную инновацию (как и в микросре-

¹ Эфендиев А.Г. Указ. соч. С. 430.

² См.: Моль А. Социодинамика культуры. М., 1973.

де) зависит как от степени неудовлетворенности масс старыми порядками, содержания самого проекта, так и от авторитета инноватора, его харизмы, степени его поддержки со стороны авторитетных в массах деятелей, средств массовой информации (насколько последние сумели убедить, что данная инновация самая приемлемая, эффективная)¹. Освоение нового культурного образца массами будет означать превращение его в культурный стереотип, сменивший прежний, утративший свое влияние.

Естественно, что эта модель А. Моля схематично описывает процесс распространения культуры и закрепления культурных изменений в современном обществе. В то же время она позволяет достаточно хорошо увидеть те барьеры, которые встречаются на пути культурной инновации. С одной стороны, многое зависит от самих инноваторов (авторов новой культурной идеи и средств массовой информации), с другой – от воспринимающей стороны (микро- и макросреды). И лишь благоприятное сочетание активности субъектов инновации и положительная реакция объектов инновации ведет к закреплению нового культурного образца в обществе.

Еще раз отметим, что готовность общества к положительной рецепции культурного новшества зависит от степени неудовлетворенности старыми культурными образцами. Кроме того, не стоит недооценивать силу социокультурного иммунитета, стоящего на страже целостности культуры и проявляющегося открытым и скрытым образом. Так, скрытое сопротивление масс чуждым им социокультурным инновациям может проявляться и в сохранении прежнего содержания в новых культурных формах («старое вино в новых мехах»). Одной из особенностей отечественной культуры является преобладание скрытых форм сопротивления инородным ей нововведением.

Сознательная деятельность по изменению культуры принимает форму социального проектирования. «Социальное проектирование – это всегда проектирование чего-то качественно нового, которое называется социальным нововведением или социальной инновацией»². В социальной науке под социальным проектированием обычно понимается специфическая деятельность, направленная на коренное изменение конкретных социальных институтов и основанная на результатах социального прогнозирования.

Социальное проектирование культурных изменений называется социокультурным проектированием. Социокультурное проектиро-

¹ Эфендиев А.Г. Указ. соч. С. 434.

² Курбатов В.И., Курбатова О.В. Социальное проектирование: Уч. пос. Ростов н/Д, 2001. С. 66.

вание опирается на результаты социокультурного прогнозирования и направлено на создание новых социокультурных институтов. Его основной формой выступает социокультурный проект, который включает постановку целей, определение средств и этапов осуществления программы планируемых социокультурных изменений. Социокультурное проектирование – это «специфическая технология, представляющая собой конструктивную, творческую деятельность, сущность которой заключается в анализе проблем и выявлении причин их возникновения, выработке целей и задач, характеризующих желаемое состояние объекта (или сферы проектной деятельности), разработке путей и средств достижения поставленных целей»¹.

Субъектами социокультурного проектирования являются: 1) субъекты, определяющие основные цели и задачи социокультурного развития страны (государство, политические партии, частные и общественные организации, духовные и политические лидеры); 2) субъекты, реализующие культурную политику (государственные, региональные, местные органы власти, частные и общественные фонды, СМИ); 3) субъекты, удовлетворяющие свои культурные потребности (различные социальные группы и население в целом).

Главные цели социокультурного проектирования включают²:

– обеспечение благоприятного климата для развития личности, социальных групп, общества в целом, самореализации людей в основных сферах жизнедеятельности посредством оптимизации их связей с социокультурной средой, разрешения проблем, связанных с обстоятельствами их жизнедеятельности, активизации совместной деятельности людей по сохранению и поддержанию культурной среды в пригодном для жизни состоянии, ее конструктивному изменению в результате собственных усилий;

– создание необходимых условий для саморазвития культурной сферы путем стимулирования механизмов самоорганизации, разумного сочетания и поддержки «старых» и новых культурных форм.

Теоретической основой планирования культурных изменений является институциональное проектирование. К основным принципам институционального проектирования относятся: этапная полнота проекта; компонентная полнота проекта; достаточное разнообразие стимулов; максимальная защищенность от оппортунистического поведения; соучастие всех предполагаемых участников института³.

¹ Курбатов В.И., Курбатова О.В. Указ. соч. С. 86.

² Там же. С. 86–87.

³ См.: Тамбовцев В.Л. Теоретические вопросы институционального проектирования // Вопросы экономики. 1997. № 3.

1. Принцип этапной полноты проекта предполагает обязательное выполнение следующих условий: определение цели проекта (планируемые изменения); разработка вариантов достижения цели (создание социальных структур, призванных обеспечить функционирование нового института); формирование критериев отбора вариантов.

2. Принцип компонентной полноты проекта описывает необходимые компоненты проекта: объект воздействия; средства воздействия на объект; субъект деятельности; знания субъекта о средствах изменения объекта; цели, мотивы и стимулы действий субъекта; условия, формы и способы соединения вышеперечисленных компонентов; последовательность размещения всех компонентов, призванная обеспечить действие проекта.

3. Принцип достаточного разнообразия стимулов нацелен на обеспечение максимальной вероятности достижения цели проекта посредством разработки системы стимулов для конкретных субъектов, либо множества стимулов с предоставлением возможности выбора из них самим субъектам.

4. Принцип максимальной защищенности от девиантного (оппортунистического) поведения ориентирует на достижение учета интересов возможных участников института. Причинами оппортунистического поведения обычно являются: опосредованный обмен (формальное выполнение требований и реальное невыполнение необходимых действий), нечеткость, неопределенность функций и действий, которые могут стать объектом обмена для участников института и средствами получения ими определенной выгоды.

5. Принцип соучастия обосновывает важность широкого соучастия всех предполагаемых участников института на всех стадиях его формирования.

Опыт социокультурного проектирования показывает, что следование требованиям принципов институционального проектирования является неременным условием успешной деятельности нового социокультурного института.

Механизмом социокультурного проектирования является культурная политика. Как подчеркивает А. Моль, проведение культурной политики тесно связано с такой общественной задачей, как «сознательно строить свою собственную судьбу вместо того, чтобы подчиняться спонтанным импульсам»¹.

В законодательстве Российской Федерации под культурной политикой государства понимается как совокупность принципов и

¹ Моль А. Указ. соч. С. 301.

норм, которыми руководствуется государство в своей деятельности по сохранению, развитию и распространению культуры, а также сама деятельность государства в сфере культуры. При этом следует выделять три уровня осуществления культурной политики – федеральный, региональный и местный.

Сорок лет назад ЮНЕСКО было предложено развернутое определение культурной политики, согласно которому под ней понимается «комплекс операциональных принципов, административных и финансовых видов деятельности и процедур, которые обеспечивают основу действий государства в области культуры... всю сумму сознательных и обдуманых действий... в обществе, направленных на достижение определенных культурных целей посредством оптимального использования всех физических и духовных ресурсов, которыми располагает общество в данное время»¹.

Более близким к социологическому взгляду является понимание культурной политики как деятельности, которая связана с формированием и согласованием социальных механизмов и условий культурной активности общества и отдельных социальных групп, нацеленных на развитие творческих, культурных и досуговых потребностей².

Важно отметить, что, выделяя в качестве основных субъектов культурной политики государство и общество, исследователи редко обращают внимание на возможность несовпадения культурных интересов общества и государства. На это справедливо указывают О.И. Карпухин и Л.И. Михайлова. Так, последний автор отмечает довольно противоречивую роль нынешнего российского государства. Процессы реформирования сопровождаются уходом государства из многих сфер или снижением его влияния в них. Однако «расстановка социокультурных сил в обществе сегодня такова, что может привести к снижению устойчивости, противоборству различных сил и уничтожению интеллектуального и культурного потенциала. Таким образом, государство оказывается в роли самоликвидатора»³. Отказ государства от прежней – советской – модели культурного лидерства привел к формированию новых субъектов культуры, интересы которых подчас трудно совместимы, что порождает условия для социокультурной расколотости российского общества. Кроме того, по мнению Л.И. Михайловой, духовными лидерами сегодня выступают

¹ Цит. по: Карпухин О.И. Культурная политика России: цели и способы реализации // Социально-политический журнал. 1996. № 1. С. 46.

² См.: Диагностика социокультурных процессов и концепция культурной политики / Отв. ред. А.Ф. Сухой. Свердловск, 1991.

³ Михайлова Л.И. Социология культуры. М., 1999. С. 39.

представители массовой культуры, а культурную политику зачастую определяют люди, не имеющие отношения к этой сфере, но направляющие ее в русло коммерциализации. В результате доля некоммерческой сектора культуры неуклонно уменьшается, что в условиях невысокого материального уровня населения, особенно провинциальной России, ведет к культурной деградации и полному отрыву от «высокой» культуры и понижает до критической отметки культурный уровень общества. Но тогда становится непонятным, как государство собирается отвечать на внутренние и внешние вызовы времени, в частности осуществлять переход к экономике знаний, к строительству «свободного общества свободных людей», повышать конкурентоспособность национальной экономики.

Спецификой отечественной культуры является традиционно высокая роль государства во всех сферах жизнедеятельности общества. Поэтому, несмотря на все нынешнее состояние государства, без его активного участия в культурной жизни продвижение по пути реформ становится весьма затруднительным. Поэтому значительная часть исследователей не ставит под сомнение необходимость сильной государственной культурной политики, а задается вопросом, «какой она должна быть в соответствии с меняющимися потребностями общественного развития, что необходимо предпринять, чтобы культурная политика стала механизмом саморегуляции культуры»¹. Новая культурная политика должна учитывать специфику «местных» культур в России и движение к подлинному федерализму и институционализацию местного самоуправления.

Важное значение имеет и модель культурной политики, отражающая «правила игры» между творческими и официальными силами, культурой и обществом. Существующие типологии моделей культурной политики отражают различные подходы к определению ее целей, механизмов ее осуществления и результатов. Наиболее распространенной является типология, предложенная французским исследователем А. Модем². На основании социостатических и социодинамических характеристик он выделяет четыре группы культурной политики – «популистскую» («демагогическую»), «патерналистскую» («догматическую»), «эклектическую» («культуралистскую»), описывающие устойчивые цели политики в сфере культуры и ее институты, и «социодинамическую».

Для «популистской» модели культурной политики характерно удовлетворение культурных потребностей значительной доли насе-

¹ Карпунин О.И. Указ. соч. С. 47–48.

² См.: Моль А. Указ. соч. С. 342–346.

ления страны. Классическим примером реализации данной модели являются США.

«Патерналистскую» модель отличает следование определенной догме, разделяемой правящей политической партией, господствующей религии или государством в целом. «Эклектическая» модель культурной политики нацелена на вооружение всех членов общества такой культурой, которая включала бы в себя все «хорошее» из созданного общей гуманитарной и гуманистической культурой. «Социодинамическая» модель призвана отражать изменения в обществе и в культуре. Эта культурная политика может иметь два вектора: «прогрессивный» и «консервативный».

А. Востряков справедливо отмечает, что в типологии А. Моля упускаются из виду политическая специфика государства и субъекты реализации культурной политики, что учитывает другая типология, принадлежащая сербскому культурологу М. Драгичевичу-Шешичу¹. В ней предлагается различать четыре принципиально различные модели – либеральную, государственную бюрократическую (или просветительскую), национально-освободительную и модель переходного периода.

Либеральная модель культурной политики отличается фактическим устранением государства из сферы культуры. Создание и распространение культурных ценностей является сугубо частным делом. В результате индустрия культуры ориентирована на выпуск стандартизированной продукции.

Для государственной бюрократической или просветительской модели характерна противоположная по сравнению с либеральной моделью ситуация. Здесь государство занимает ведущие позиции и использует все свои ресурсы (правовые, политические, идеологические, материальные и финансовые) для контроля культурной сферы. Данная модель получила распространение в социалистических странах, а также во Франции и Швеции. Главным достоинством этой модели является финансовая защита сферы культуры, главный недостаток – ее ригидность и выстраивание серьезных барьеров на пути назревших культурных изменений.

Национально-освободительная модель культурной политики нацелена на развитие национального самосознания и может реализовываться с помощью различных способов, в том числе крайних, ведущих к шовинизму. В настоящее время она характерна для ряда восточноевропейских и прибалтийских стран, стремящихся таким образом «освободиться» от культурного груза социалистического

¹ См.: Драгичевич-Шешич М., Стойкович Б. Культура: менеджмент, анимация, маркетинг. Новосибирск, 2000.

этапа исторического развития. Одной из негативных сторон такой модели в условиях глобализации является увеличение разрыва между общечеловеческими ценностями и ценностями национальной культуры.

Модели культурной политики переходного периода присуща неизбежная противоречивость, состоящая в том, что демократические ценности вносятся в общество государством с помощью бюрократических методов.

Следующая типология культурной политики принадлежит культурологу А. Визанду¹. Она основана на критерии наличия или отсутствия общественной поддержки культуры и выделяет две основные модели – общественной поддержки и рыночную. Считая ведущей тенденцией движения от первой ко второй модели, немецкий исследователь отмечает существование стран со смешанной моделью, в которой сочетаются два принципа.

Для культурной политики, основанной на принципе общественной поддержки, характерно: особое внимание государства главным институтам культуры (театры, музеи, библиотеки и культурные центры) и эстетическому образованию, отсутствие поддержки креативно-инновационным направлениям в культуре; миссионерская функция деятелей культуры и рассмотрение населения преимущественно в роли объекта культурной политики; нацеленность на поддержание институционального баланса в сфере культуры и искусства; финансирование и регулирование культуры со стороны государства и общественных организаций, в том числе с помощью программно-целевых методов, контроль через созданные государством художественные и иные советы; ограничение культурной политики общенациональным уровнем и недостаточное внимание к региональным особенностям данной сферы. Среди недостатков этой модели называются: неблагоприятный климат для культурных инноваций; определенный дилетантизм лиц, принимающих и реализующих важные решения в сфере культуры; дефицит гибкости в планировании деятельности культуры; преобладание административных методов управления, слабо отвечающих специфике этой сферы.

Рыночно ориентированная модель культурной политики базируется на признании целесообразности распространения рыночных принципов на все сферы жизни общества, включая сферу культуры, и нацелена на повышение эффективности национальной экономики. Источниками финансирования культуры выступают частный сектор и государство. Важная роль в формировании культурной по-

¹ См.: Востряков А. Модели культурной политики (кросскультурный анализ) // Общество и экономика. 2004. № 1.

литики принадлежит творческой элите, которая в своем большинстве разделяет базовые принципы данной модели. Рыночный подход уравнивает в правах «высокую» и массовую культуры и обуславливает некритическое следование вкусам и потребностям массового потребителя духовных ценностей, культурный уровень которых в такой ситуации имеет тенденции к понижению. В отличие от предыдущей модели в поле зрения данной модели находятся вопросы развития культуры на местном уровне. К недостаткам этой модели можно отнести: неблагоприятные условия для развития «экономически невыгодных» направлений культуры; рост культурного примитивизма и вестернизация культуры; высокая зависимость творцов культуры от спонсорской поддержки и менеджмента.

Одним из слабых мест модели А. Визанда, называемых исследователями, является игнорирование различий между странами, придерживающихся одной из двух выделенных им моделей культурной политики. В какой-то мере этот недостаток преодолевается в концепции моделей культурной политики, предложенной европейской группой экспертов и основанной на различении принципа финансирования культуры¹. В данной типологии выделяются четыре модели: «американская», «германская», «англо-скандинавская» и модель с сильной администрацией в сфере культуры на общенациональном уровне.

«Американская» модель культурной политики отличается незначительным участием государства в финансировании культурной сферы. Основной вклад принадлежит здесь частным спонсорам, фондам и физическим лицам.

«Германская» модель опирается на принцип децентрализации. Финансирование культуры производится из региональных и местных бюджетов и общественных фондов. В структуре федеральной власти отсутствует министерство культуры, что объективно снижает ее влияние на культурные процессы.

«Англо-скандинавская» модель культурной политики основана на принципе «вытянутой руки». Центральная власть определяет общую сумму, выделяемую на сферу культуру, а распределение этих средств возлагается на независимые от государства административные структуры, работающие на безвозмездной основе, с целью ограничения влияния чиновников и политиков на деятелей культуры, предотвращения коррупции и скрытой цензуры. Как отмечает Л. Востряков, «подобная система распределения ресурсов не отменяет, но, наоборот, предполагает возможность финансирования

¹ См.: Востряков Л. Указ. соч.

различных культурных проектов, программ и отдельных коллективов частными лицами и организациями, чье решение не подлежит критике, поскольку здесь речь идет о собственных средствах, которые их хозяин волен тратить так, как ему заблагорассудится. По мнению европейских экспертов, такая модель является наиболее приемлемой для России»¹.

Четвертая модель предполагает наличие сильной администрации в сфере культуры на общенациональном уровне. Данная администрация не только осуществляет государственное финансирование культуры, но выполняет также побуждающую и координирующую функцию в отношении всех других субъектов культурной политики, прежде всего на региональном и местном уровне. Кроме того, этот орган опирается на мнение самих творцов культуры и ее организаторов, а также независимых экспертов.

Однако Л. Востряков напоминает о том, достаточно часто реально проводимая культурная политика отходит от формальных принципов, подчиняясь определенным неформальным правилам.

Приведем еще одну типологию культурной политики, предложенную канадскими исследователями Г. Шартраном и К. Маккахи и основанную на различиях концептуальных установок государства по отношению к культуре. Ими выделены четыре установки и соответственно четыре модели – архитектора, помощника, инженера и мецената.

Государство как архитектор исходит из того, что культурная политика является частью социальной политики и потому финансирует культуру. Такая установка характерна для Франции.

Государство в роли помощника стимулирует частные и общественные фонды помогать культуре путем предоставления встречных субсидий. По этой модели поддерживается культура в США.

Государство в роли инженера осуществляет бюджетное финансирование материальной базы культуры и уделяет особое внимание системе воспитания и образования. Этот подход присущ странам Восточной Европы.

Государство в роли мецената выделяет государственные средства на развитие культуры, оставляя право их распределения за независимыми структурами. Такая установка разделяется правительствами англосаксонских стран.

О.И. Карпухин отмечает, что выбор модели культурной политики зависит от понимания властью сути культуры, ее назначения и функций в обществе. Аналогичной позиции придерживается и

¹ Востряков Л. Указ. соч. С. 161.

Л. Востряков: «Конструирование национальной концепции культурной политики прежде всего зависит от принятой в данном обществе политической идеологии как системе идей, находящихся в основе и поддерживающих экономическую рациональность выбора той или иной концепции, и культурных ценностей, в основе которых лежат предположения о природе культурных процессов, их влиянии на развитие общества, роли творцов и их места в культурной политике, в степени приоритетности решения проблем культурной политики для государства, во взаимоотношениях субъектов, творящих культуру своих стран, со своими государствами и обществом в целом»¹.

Среди основных функций культуры назовем гуманистическую (человекотворческую), смыслообразующую, интегративную, регулятивную, познавательную, нормативную, адаптационную, защитную, ориентировочную и воспитательную.

Рассмотрим те объективные условия, в которых происходит построение программы культурной политики, нацеленной на модернизацию постсоветского российского общества.

Э.А. Орлова в результате анализа нынешней социокультурной ситуации в реформируемой России выделяет основную социально значимую проблему, состоящую в расхождениях между тремя главными факторами:

а) неизбежной вовлеченностью России в глобальные процессы модернизации, влекущих к вынужденному изменению актуальных культурных стереотипов;

б) недостаточным для быстрого проведения модернизационных преобразований социокультурным потенциалом;

в) наличием массовыми культурными стереотипами, выступающими свидетельством недостаточной разработанности новых социокультурных технологий адаптации россиян к изменившимся условиям жизнедеятельности.

Опираясь на приведенный анализ, данный автор полагает, что при разработке и реализации государственной модернизационной культурной политики особое внимание следует уделить целенаправленному регулированию пропорции между четырьмя измерениями, а именно:

сохранением тех распространенных культурных образцов, которые функциональны;

контролируемым внедрением культурных инноваций там, где имеется определенная готовность людей;

¹ Востряков Л. Указ. соч. С. 139–140.

ослаблением роли социально вредных культурных образцов прошлого;

проведением необходимых культурных изменений с опорой на тщательно отобранные, социально приемлемые культурные образцы¹.

Исследователи проблемы из Московского психолого-социального института предлагают различать культурную политику и оперативное управление текущими культуротворческими процессами, представляющими, по их мнению, разные уровни стратегии и тактики управления и отличающиеся целями, задачами и методами управленческой деятельности.

Под культурной политикой в этом случае понимается совокупность научно аргументированных концепций и мероприятий, направленных на всестороннюю социокультурную модернизацию общества, структурные реформы в системе культуротворческих институтов и осмысленную корректировку общего содержания национальной культуры. К ней также относятся: разработка новых принципов соотношения государства и общества в социальной и культурной жизни и комплекс мер, заблаговременно нацеленных на их (принципов) научное и образовательное обеспечение, подготовку кадров, способных регулировать социокультурные процессы ближайшего будущего.

Управление текущими культуротворческими процессами при таком подходе означает совокупность действий, призванных оперативно реагировать на возникающие проблемы действующих культуротворческих институтов. Последние, в условиях имеющихся в их распоряжении экономических, технологических, организационных и кадровых ресурсов отвечают за расширенное воспроизводство актуальных форм культуры. Представляется, что данные задачи относятся к уровню местного самоуправления.

¹ Орлова Э.А. Социология в России: построение программы модернизационной культурной политики // Социология. Основы общей теории: Уч. пос. / Под общ. ред. Г.В. Осипова, А.Н. Москвичева. М., 1998. С. 158–159.

М.Б. Мустафаев (Махачкала)

О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ УПРАВЛЕНИЯ ПРОЦЕССОМ ФОРМИРОВАНИЯ КУЛЬТУРЫ ТОЛЕРАНТНЫХ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ В ПОЛИЭТНИЧЕСКОМ РЕГИОНЕ ЮГА РОССИИ

Формирование культуры толерантных межнациональных отношений – одна из важнейших направлений национальной политики, особенно в таком многонациональном регионе, как Республика Дагестан¹. Успешная работа в этом направлении – это залог единства народов многонационального Дагестана.

На актуальность данной проблемы указывает и тот факт, что в своем послании Федеральному Собранию РФ 12 ноября 2009 г. Президент России отметил: «Сегодня особенно важна планомерная работа по формированию добрых межнациональных отношений».

Важной особенностью управления процессом формирования культуры, морали и психологии толерантных межнациональных отношений – его комплексный характер. С одной стороны – экономические, социально-культурные направления вообще политики понижают национальные отношения. А с другой – процесс формирования культуры толерантных межнациональных отношений непосредственно связан с регулированием нравственно-психологических процессов, с их совершенствованием, решением демографических, миграционных, кадровых и других вопросов. Их решение направлено на достижение общественно-политической стабильности, мира и согласия в Республике.

Сама полиэтничность Республики Дагестан включает в себя богатейшие политико-исторические ценности и духовно-нравственные традиции, выработанные многими поколениями людей, всех издревле проживающих здесь народов. В то же время было бы несправедливо, если бы наша сегодняшняя действительность не отражалась бы на нашей национальной политике. В этом вопросе мы должны учи-

¹ Толерантность, что означает в переводе с латинского, терпение к чужим мнениям, верованиям, мы рассматриваем как определенный тип, степень или состояние культурности, ее развитости в отношениях между национальностями и религиями. В «Декларации принципов толерантности», утвержденной резолюцией 5.61 Генеральной конференции ЮНЕСКО от 16 ноября 1995 года дается следующее понятие толерантности: «Толерантность означает уважение, принятие и правильное понимание богатого многообразия культур нашего мира, наших форм самовыражения и способов проявлений человеческой индивидуальности. Ей способствуют знания, открытость, общение и свобода мысли, совести и убеждений. Толерантность – это добродетель, которая делает возможным достижения мира и способствует замене культуры войны культурой мира».

тывать все положительное, накопленное старшими поколениями наших народов. Государственная национальная политика должна учитывать этот опыт, исторически сложившиеся традиции быта и культуры народов Дагестана.

Республика Дагестан как особый и специфический субъект Российской Федерации всегда пытается разрабатывать принципиальные положения в сфере регулирования межнациональных отношений с учетом местных национальных особенностей. Реализуя общероссийскую национальную политику, в Дагестане осуществляется своя региональная программа национальной политики, которая учитывает общность подходов органов государственной власти Республики Дагестан и федерального центра.

С учетом указанных особенностей органы государственной власти Республики Дагестан реализуют программные документы в области управления процессом формирования культуры толерантных межнациональных отношений. В постсоветский период Республика Дагестан еще в 1993 г. принимает «Комплексную программу решения проблем национальных отношений в Республике Дагестан», что явилось первым в России документом по управлению и стабилизации национальных отношений не только в Дагестане, но и в России. В настоящее время принят и реализуется закон Республики Дагестан «Об утверждении программы развития национальных отношений в Республике Дагестан на 2008 – 2010 гг.». Эти документы отстаивают государственную целостность и национальную безопасность, межнациональный и гражданский мир, формируют культуру толерантных межнациональных отношений.

Говоря о проблемах управления процессом формирования культуры толерантных межнациональных отношений, необходимо иметь в виду, что сама проблематика в целом за постсоветские годы развития общества существенно изменилось. Поэтому многие исследователи объективно ставят вопрос даже о необходимости выработки новой концепции, существенного обновления самого закона РФ «О государственной национальной политике...» Именно современное состояние развития процесса формирования культуры толерантных межэтнических отношений и управления этим сложным процессом духовной жизни общества подтверждают о том, что в Республике Дагестан в этой сфере наличествует ряд проблем. Это прежде всего проблема разделенных, репрессированных и насильственно переселенных народов, проблема восстановления Ауховского района, проблема выработки четкой национальной политики в области подбора руководящих кадров, проблема недостаточного финансирования актуальных для республики программ, проблема дальнейшей гума-

низации межэтнических отношений, дальнейшего формирования и воспитания в дагестанском обществе принципов культуры, морали и психологии толерантных межэтнических взаимоотношений, проблема равных прав человека любой национальности во всех сферах жизни республики независимо от количества (численности) данного народа.

Учитывая все перечисленное выше, необходимо заметить, что проблема управления процессом формирования культуры толерантных межнациональных взаимоотношений в Республике Дагестан затрагивает глубинные основы состояния и перспектив развития всех дагестанских этносов. Поэтому выработка и осуществление последовательно демократической национальной политики в Республике Дагестан – это одна из коренных задач реформирования дагестанской государственности. Исходя из этого органы государственной власти Дагестана формируют подходы раннего предупреждения возможных этнических противоречий. Это позволяет сохранить историческое наследие всех народов региона в рамках единого этнокультурного пространства, создать в обществе атмосферу уважения к культурным ценностям, традициям, обычаям и обрядам народов, формировать новые демократические принципы национальной политики, где каждый народ независимо от его численности, от его национальной принадлежности должен иметь равные права и равные возможности в своем национальном и личностном самоопределении в обществе.

Учитывая это, следует четко обозначить государственное понимание того, что национальная политика в Республике Дагестан должна отвечать за состояние и самочувствие народов Республики, за обеспечение прав и свобод человека и гражданина РФ, затрагивать глубинные основы состояния и перспектив развития этносов и межнациональных отношений. Реализация основных, выше обозначенных принципов национальной политики в Республике Дагестан в каждом случае требует дифференциации, поскольку в этой крайне тонкой и ранимой сфере сегодня существуют некоторые, а порой существенные проблемы и противоречия. Перечислим лишь некоторые из них: это прежде всего, как мы уже отмечали, проблема депортированных народов, проблема малочисленных народов, проблема дальнейшего развития двуязычия, проблема управления и налаживания в разумных пределах (внутри республики) миграционных процессов, которые на сегодня фактически носят неуправляемый, стихийный характер, а также проблема использования земельных ресурсов, состояние развития религиозной ситуации, борьба с ваххабизмом, терроризмом, экстремизмом и т.д.

Выше перечисленные проблемы, на наш взгляд, совокупно охватывают всю систему управления процессом формирования культуры межэтнических толерантных отношений, с учетом реально имеющейся их специфики в Республике Дагестан. Их постоянное и крайне грамотное, научно и практически взвешенное решение, по нашему глубокому убеждению, будет способствовать уменьшению, а порой и устранению негативных, противоречивых явлений в этой сфере: шовинизма, национальной амбициозности, высокомерия, чванства, эгоизма, национализма в любых их проявлениях и т.д.

У.А. Назарова (Уфа)

ФОРМИРОВАНИЕ ЭФФЕКТИВНОГО КАДРОВОГО СОСТАВА ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ СОВРЕМЕННЫХ ТРЕБОВАНИЙ К МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ

Богатство и успешность развития территории зависит от многих факторов: природно-географических, климатических, ресурсных и др. Однако главное богатство – это люди. Есть примеры, когда территория с минимальными ресурсами и высоким человеческим потенциалом достигала процветания, а богатейшие по запасам страны доводили население до нищеты.

Только эффективный коллектив местной администрации способен обеспечить перспективу развития местного сообщества и целостное использование всех имеющихся на территории ресурсов.

Формирование кадрового состава органа местного самоуправления, как системный и комплексный процесс, включает в себя:

- создание и совершенствование нормативной базы формирования кадрового состава администрации муниципального образования;
- совершенствование организационной структуры кадровой службы администрации муниципального образования (аудит рабочих мест);
- реализация кадровых технологий: подбора персонала; отбора персонала; адаптации и мотивации сотрудников;
- административная работа по сопровождению процесса формирования коллектива.

Все эти направления должны быть объединены и комплексно представлены в Концепции кадровой работы администрации муниципального образования и соответствовать общей Концепции социально-экономического развития территории. Рассмотрим подробнее основные шаги по формированию кадрового состава.

Первый шаг: постановка целей и задач деятельности муниципального образования. В научной и методической литературе имеется немало общих требований и подходов к процедуре целеполагания и формулирования результата, которого должен достигать коллектив. В качестве иллюстрации приводим некоторые задачи, которые могут быть поставлены перед коллективом муниципального образования:

- организация уборки территории;
- формирование кадрового резерва в органах местного самоуправления;
- содействие развитию предпринимательских инициатив населения;
- построение системы работы с молодежью территории.

Второй шаг: подбор кандидатов на вакантную должность. Иначе: поиск тех, из кого будут выбираться наиболее эффективные сотрудники?

Имеют место случаи, когда в районе пытались провести конкурсы на замещение вакантной должности, но они не состоялись из-за отсутствия претендентов. Да, зарплату муниципального служащего нельзя назвать высокой, однако умеренный уровень вознаграждения «компенсируется» престижем, стабильностью, гарантиями, предоставляемыми на муниципальной службе.

Путей поиска кандидатов достаточно много. Это внутренний: работа с кадровым резервом. И внешний:

- государственная служба занятости,
- публикация объявлений о конкурсе на замещение вакантной должности в СМИ и Интернете,
- обращение в вузы.

Последний путь видится наиболее эффективным. В качестве положительного опыта можно привести работу Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан (БАГСУ), где в базе данных отдела по взаимодействию с органами государственной власти и работе с кадровым резервом в настоящее время насчитывается более 200 кандидатов, готовых претендовать на должности муниципальной службы.

При этом, по мнению специалистов, самый неэффективный и ограниченный путь: сужение области поиска до уровня родственников и друзей, что, к сожалению, пока достаточно распространено.

Третий шаг: отбор кандидатов.

Немецкие ученые отметили тенденцию: в современных условиях все чаще ценятся другие качества, нежели, чем 50 лет назад (табл. 1):

Таблица 1

Традиционный подход к определению важнейших качеств сотрудника	Современный подход к определению важнейших качеств сотрудника
Прилежание	Творческие способности
Иерархия	Участие в принятии решений
Обязательность	Коммуникабельность
Профессиональная компетенция	Готовность нести ответственность
Подчинение	Самостоятельность

Для каждой должности нужен свой набор качеств (иногда их называют компетенции). Отделом государственной и муниципальной службы научно-исследовательского Центра проблем управления и государственной службы БАГСУ в результате изучения российского опыта был определен перечень качеств (компетенций), необходимых современному муниципальному служащему. Перечень состоит из трех групп: общие, управленческие и личностные качества. На основе данного перечня каждое муниципальное образование может составить профессиограмму для каждой группы должностей муниципальной службы, включая руководителей, и использовать их при оценке эффективности и определении направления повышения квалификации сотрудника.

Таким образом, «отправляясь» за эффективным сотрудником для определенной должности, лучшего результата кадровая служба муниципального образования достигнет, если будет иметь:

1. Должностную инструкцию.
2. Перечень квалификационных требований.
3. Перечень необходимых качеств для каждой должности (профессиональных, психофизиологических и др.).
4. Подробное описание, в чем заключается **основной результат** деятельности на данной должности.

Количество ступеней отбора, применяемых в конкретном случае, зависит от решений самой администрации и, соответственно, прописано в нормативном документе. В настоящее время у 90 % муниципальных образований Республики Башкортостан приняты Положения о конкурсе на замещение вакантной должности муниципального служащего. Как правило, конкурс проходит в два этапа. На первом этапе проводится анализ документов на соответствие квалификационным требованиям. Второй этап – непосредственные испытания. Законодательство о государственной гражданской службе определяет его как собеседование. Муниципальная служба может использовать любые инструменты отбора, их называют дополнительными, например:

- оценка производительности труда путём создания симулированной ситуации или при помощи пробных работ;
- тестирование при помощи тестовых методик;
- медицинские экспертизы, проводимые в случае необходимости.

Точность их результатов составляет не более 80%. Однако, какие бы тесты и испытания не проводились, они лишь дополнение к собеседованию, поскольку это самый эффективный и распространенный инструмент отбора.

Важно помнить, что нет людей плохих и хороших, есть подходящие и не подходящие на конкретную работу. Выделяются основные типологические характеристики личности, которые позволяют определить профпригодность конкретного кандидата на конкретную должность (табл. 2).

Таблица 2

Основные типологические характеристики личности

Внешняя референция	Внутренняя референция
РЕЗУЛЬТАТ	ПРОЦЕСС
Экстраверт	Интроверт
Стремление	Избегание
Высокий интеллект	Низкий интеллект
Адреналинщик (высокий уровень активации)	Комфортчик (низкий уровень активации)

В зависимости от выраженных качеств, которые можно выявить в процессе диагностического интервью, кадровик делает вывод о соответствии либо же несоответствии кандидата должности. Например, можно определить общую направленность кандидата на процесс или на результат. Данная пара характеристик: «процесс-результат» отличается следующими признаками¹ (табл. 3).

Таблица 3

Люди процесса	Люди результата
Девиз: «Хорошо делать дело»	Девиз: «Максимальный результат за минимальное время»
Общается и контактирует с людьми просто так, для удовольствия	Все люди, вещи, события для такого человека – ресурсы. Если какой-то человек (вещь, событие) бесполезны, к ним теряется интерес
Рассказывает с начала и до конца, называя все детали. Если поторопить, все равно начнет с начала и со всеми деталями.	Не любит долгих рассказов с преамбулой. Хочет сразу услышать суть.

¹ Иванова С.В. Кандидат, новичок, сотрудник. Инструменты управления персоналом, которые реально работают на практике. М.: Эксмо, 2009.

Продолжение табл. 3

Обычно внимателен, пытается добиться совершенства	Часто может допускать ошибки, упускать детали
Собирается долго и методично.	Ненавидит долгие сборы.
Обычно не заканчивает дело в срок (или вообще никогда не заканчивает)	Заканчивает дело вовремя (или даже раньше), но часто с недочетами или неточностями.

Делопроизводители, работники архива, работники финансовых структур – это так называемые процессники. А руководители, снабженцы, организаторы проектов и мероприятий – только результатники.

Обнаружить результатника в процессе собеседования помогут диагностические вопросы:

- Каких результатов Вы добились на прошлой работе? Каких результатов Вы добились в жизни?

- Какой вклад Вы внесли в работу коллектива на предыдущем месте?

- Как со временем изменялся объем вашей работы и ответственности?

- Чем Вы гордитесь?

- Что для вас самое важное в работе?

- Опишите свой самый лучший период жизни (работы).

- Каково Ваше хобби? Вы добились в этом успеха?

Государственной службе результатники нужны в меньшей степени: им не надо хозяйствовать. Но для муниципалитетов результатники – ценный ресурс. Именно их способность добиваться результата, доводить до конкретной реализации задачи и проекты может способствовать росту эффективности деятельности муниципального образования, где под эффективностью понимается максимум результата при минимизации затрат.

Таким образом, грамотная и методически проработанная процедура формирования кадрового состава органа местного самоуправления может стать залогом позитивного социально-экономического развития территории.

С.В. Нечаева (Челябинск)

ЭФФЕКТИВНОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ НА ПРИМЕРЕ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ ТРУДОУСТРОЙСТВА ВЫПУСКНИКОВ 2009 г.

Влияние мирового финансового кризиса заставляет по-новому оценивать роль молодежи в обществе: это ресурсная база эффективного управления или «источник напряженности» в регионах в условиях безработицы? Обратимся к опыту Челябинской области, насколько эффективными оказались действия властей Южного Урала при решении проблемы трудоустройства выпускников 2009 г. и сохранения стабильности в регионе.

На начало 2009 г. положение в Челябинской области оставляло желать лучшего. Рейтинговое агентство «Эксперт РА» относило финансовую устойчивость региона к группе глубокого спада, по рейтингу экономической устойчивости регион – к группе умеренного спада, по рейтингу социальной устойчивости – к группе глубокого спада и по комплексному рейтингу антикризисной устойчивости – к группе глубокого спада¹. На этом фоне, на 5 мая 2009 г. в Челябинской области официально было признано безработными более 68 тыс. человек, при уровне безработицы в 3,8 % от всего трудоспособного населения.²

Поэтому приток кадров, а именно 54 тыс. 908 дипломированных специалистов – выпускников учебных заведения высшего, среднего и начального профессионального звена, воспринимался как потенциальный источник напряженности. Из них по очной форме обучения 32 тыс. 566 выпускников: ВПО – 11375 чел., СПО – 9511 чел., НПО – 11680.

По данным из 83 субъектов, предоставленных в Министерство образования и науки Российской Федерации, порядка 12 % выпускников вузов, прежде всего экономисты и гуманитарии, в 2009 г. могли остаться без работы. Положение выпускников Челябинской области полностью совпадало с общероссийской статистикой.

Осознавая серьезность сложившейся в регионе ситуации, губернатор П. Сумин дал поручение совету ректоров Челябинской области, министерству образования и науки, минпрому и минэконом-

¹ Положение Челябинской области. Электронный ресурс Режим доступа: www.raexpert.ru/database/regions/chelyabinsk (дата обращения 15.05.09.)

² Второй пошел. Челябинская область получила еще несколько миллионов для тысяч безработных Электронный ресурс Режим доступа: <http://www.sb-hr.ru/nw.phtml?topic=1193#> (дата обращения 10.05.09.)

развития сделать все возможное, чтобы трудоустроить выпускников. В результате чего, во-первых, создается специальная антикризисная комиссия, которую возглавил министр образования и науки Челябинской области В. Садырин; и заседания которой проходили еженедельно. Во-вторых, принимается областная целевая программа по стабилизации ситуации на рынке труда Челябинской области, которая в первую очередь нацелена на помощь выпускникам. Общий объем финансирования, выделенный под данную программу, составил 746 969 100 руб., из них: 570 648 800 руб. – федеральные средства; 30 000 000 руб. – областные средства; 146 320 300 руб. – средства работодателей.

В-третьих, с ректорами вузов была достигнута договоренность о том, что часть дипломированных специалистов останутся при вузах:

- в технопарках, бизнес-инкубаторах, студенческих научно-конструкторских бюро;
- в аспирантуре и магистратуре;
- в лабораториях, на кафедрах и др. подразделениях.

Но окончательно вопрос надеялись решить за счет нового законопроекта «О квотировании рабочих мест для трудоустройства выпускников образовательных учреждений профессионального образования в Челябинской области», который южноуральские парламентарии 25 июня 2009 г. приняли сразу в трех чтениях.

Неофициальное название законопроекта «О первом рабочем месте». По словам председателя комитета ЗСЧО по делам молодежи, культуре и спорту Р. Гаттарова, речь не идет об увольнениях на предприятиях в пользу молодых специалистов, а только о создании новых или освободившихся рабочих мест. Согласно новому закону, руководитель предприятия обязан ежеквартально представлять отчет в службу занятости о движении вакансий. В случае, если какое-либо место освобождается, например, в связи с уходом работника на пенсию, или же создается новое, работодатель обязан выставить эту вакансию на биржу труда с тем, чтобы принять на работу выпускника вуза текущего года. При этом взять на работу можно как выпускника, стоящего на бирже труда, так и просто пришедшего с улицы.

Размер квоты дифференцированный: при штате менее 100 человек квота составляет 1 %, при численности персонала от 100 до 200 человек – 2 %, а если число сотрудников превышает 200 человек, действует квота в 3 %.

За нарушение закона работодатель будет привлекаться к административной ответственности. Но, по словам Гаттарова, главное – это общественный контроль. Так, например, в СМИ периодически

будут появляться списки работодателей, исполняющих закон, а также тех, кто его игнорирует¹.

Работодатели неоднозначно оценивают данный законопроект, заявляя, что для них главное, чтобы нанятый работник был профессионал своего дела, а подход принудительного управления экономикой уже 50 лет как себя не оправдывает.

Какова же эффективность затраченных усилий? Информационное агентство CHELSI.RU 4 сентября 2009 г. разместило на своем сайте интервью с руководителем Управления занятости населения региона, в котором сообщалось, что в 2009 г. количество выпускников, обратившихся в службы занятости, увеличилось на 1,5 тыс. человек. Трудоустроены на начало сентября 2009 г. 3,3 тыс. человек, еще 574 выпускника направлены на стажировку, а безработными признаны 5,5 тыс. выпускников². В целом по стране Минэкономразвития прогнозирует, улучшение ситуации на рынке труда лишь во втором полугодии 2010 г.

Учитывая, что Президент России Д. Медведев подписал 9 ноября 2009 г. закон, снижающий возрастной ценз на выборах в местные парламенты и в соответствии с документом, россиянин может стать муниципальным депутатом с 18 лет, а быть избранным в качестве выборного должностного лица местного самоуправления – с 21 года. В результате, на предстоящие в марте 2010 г. выборы, избирательная комиссия Челябинской области зарегистрировала 2000 кандидатов в депутаты по Челябинской области в возрасте до 30 лет.

Обратимся к прецедентам успешной управленческой деятельности молодых руководителей Южного Урала в региональной истории. В XIX в., когда бюрократическую пирамиду Южного Урала возглавляли военные губернаторы, которые назначались только в губерниях и областях, находящихся на особом положении в государстве (пограничные губернии, районы, где дислоцировались значительные военные силы, столицы). Назначение производил сам император, в основном из представителей генералитета, облеченных особым доверием государя.

В период с 1796 по 1881 гг., пока структуру не реорганизовали, Оренбургским краем руководили 11 военных губернаторов, самым молодым из которых был генерал-майор Н.Н. Бахметев. На момент вступления в должность ему исполнилось только 26 лет, но руково-

¹ Новый Регион – Челябинск Электронный ресурс Режим доступа: <http://www.nr2.ru/chel/> (дата обращения 25.06.09)

² На Южном Урале 5,5 тыс. безработных выпускников. Электронный ресурс Режим доступа: www.chelsi.ru. (дата обращения 15.10.09.)

дил он Оренбургским краем 5 лет и запомнился современникам как «строгий правитель»¹.

Другим историческим примером могут служить молодые «мэры» Челябинска в XVIII – XX вв. Например, с 1787 по 1919 гг. должность городского головы занимали 38 человек, и самым молодым градоначальником в истории Челябинска был купец третьей гильдии Ф.М. Ахматов (1839–1841 гг.). На момент вступления должность Ахматову исполнилось только 29 лет, но он уже имел жену и пятерых детей².

Еще один градоначальник – А.И. Сухоруков, стал председателем Челябинского горисполкома в 1937 г. в 31 год, правда, всего на 8 месяцев. После возглавил ЧЭМК, а в июне 1941 г. отозван в Москву для руководства черной металлургией СССР.

Если обратиться к региональной политической истории Челябинской области, то за 75 лет ее существования, в руководстве можно насчитать 35 персон, средний возраст которых к моменту назначения составлял 45 лет. Но если говорить о самых молодых лидерах челябинской политической элиты, то это первые секретари обкома: К.М. Огурцов и Н.С. Патоличев, занимавшие данный пост в 34 года³.

Например, Н.С. Патоличев был назначен 1-м секретарем Челябинского обкома и горкома ВКП(б), а так же уполномоченным Государственного комитета обороны в годы Великой Отечественной войны в январе 1942 г. В качестве оценки деятельности Н.С. Патоличева можно сказать, что к концу жизни он был награжден 11 орденами Ленина и другими орденами и медалями, в том числе 10 орденами иностранных государств, являлся дважды Героем Социалистического Труда и часть наград получена за работу в Челябинской области.

Сегодня молодежь Российской Федерации – это 39,6 млн молодых граждан – 27 % от общей численности населения страны. Сформировалась даже новая междисциплинарная область знаний, связанная с изучением молодежи как социально-возрастной группы и объединяющая социологический, психологический, политологический, культурологический, сексологический и другие подходы – ювенология (от лат. *juvenalis* - юный). Динамичные общества рано или поздно активизируют и даже организуют ресурсы, которые в традиционном обществе не мобилизуются и не интегрируются, а часто подавляются. На наш взгляд, в России сложились все предпосылки для активной роли молодежи в процессе становления национальной политической элиты и выведения страны из кризиса.

¹ Губернаторы Оренбургского края. – Оренбург: Оренбург. кн. изд-во, 1999. С. 147.

² Челябинск: Энциклопедия / Челябинск: Каменный пояс, 2001. С. 834.

³ *Нечаева С.В.* Лидеры политической элиты Челябинской области 1934-2006. Челябинск: ОАО «Книга», 2007.

**О.С. Новикова, Е.А. Заможных
(Ставрополь)**

МЕСТО И РОЛЬ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭЛИТЫ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Современный этап развития российской государственности делает актуальным изучение местного самоуправления как фундаментальной основы демократической системы управления и необходимого элемента современного общественного устройства. Одной из приоритетных научно-образовательных задач является выявление специфики формирования властной элиты в системе муниципального управления, а также изучение роли, которую она играет в социально-политическом процессе.

В институциональном измерении формирование в современной России муниципальной власти связано с несколькими моментами, обусловленными как ее правовой и политической природой, так и возникшими в начале 90-х гг. модернизационными тенденциями¹.

Возникновение местного самоуправления – это существенное изменение институционального профиля публичной власти. В частности, это расширение институционального пространства государственной власти вследствие становления и функционирования негосударственных институтов публичной власти, имеющих собственный институциональный субъект – властные элиты муниципальных районов и поселений.

Местное самоуправление как институт публичной власти является одной из форм народовластия и важнейшей структурой гражданского общества, занимает особую позицию между государством и социумом: в отношениях с государственной властью муниципальная элита призвана выражать, в первую очередь, интересы местного населения, а в отношениях с последним муниципальная власть учитывает и интересы государства, особенно в плане сохранения целостности национального политико-правового пространства, обеспечения государственного единства. Следовательно, институт местного самоуправления является важнейшим элементом системы обеспечения национальной безопасности и устойчивого развития многих сфер жизнедеятельности россиян.

В рамках существующего к настоящему моменту мирового опыта, по замечанию Т.Ф. Ящук², выделяют проекты политико-

¹ См.: Краснов М.А. Ответственность власти (государство в открытом обществе). М., 1997. С. 53.

² См.: Ящук Т.Ф. Организация местной власти в РСФСР. 1921-1929 гг. Омск, 2007. С. 179.

правовой институционализации местного самоуправления, опирающиеся на различные концептуальные платформы: во-первых, самоуправление создается «сверху» государственной властью по общему плану, в процессе борьбы путем реформ и контрреформ, реакционных и прогрессивных периодов; во-вторых, самоуправление строится «снизу», является результатом одной из форм проявления фундаментальных свойств социальной самоорганизации в конкретном политико-правовом пространстве.

Согласно законодательству СССР¹, под термином «местное самоуправление» понимались как местные органы государственной власти и управления, так и территориальные органы общественного самоуправления, а также их совокупность и система взаимодействия. В современной России отсутствует достаточная ясность самой природы самоуправления, ее отличие от местной власти. Конституционная норма о том, что «органы местного самоуправления не входят в систему государственной власти»², свидетельствует о стремлении отделить органы местного самоуправления от государства, показать их общественную природу. Однако такое решение имеет, скорее, политически-декларативный характер и весьма трудно реализуемо на практике. По мнению С.Ю. Фабричного³, появившаяся конституционная норма об отделении местного самоуправления от государства, была обусловлена самой спецификой протекания преобразовательных процессов в России начала 1990-х гг. Кроме того, следует подчеркнуть, что появление данной конституционной формулировки в большей степени было обусловлено и конъюнктурными, политико-идеологическими детерминантами. Это связано со стремлением властвующей в тот период элиты волевым путем обеспечить «форсированное» формирование местного самоуправления⁴ как атрибутивного института гражданского общества, подтянуть структуры местного самоуправления в сторону общемировых стандартов и принципов.

Реформа местного самоуправления изначально осуществлялась «сверху», имея в качестве движущей силы два фактора⁵: во-первых, неспособность государственной власти в прежнем объеме регулировать общественные отношения и нести ответственность за взятые на

¹ См.: Лабудин А.В. Развитие теории территориального самоуправления в СССР: 1917-1991. СПб., 1996. С. 75.

² См.: Конституция Российской Федерации. М., 1996. С. 6.

³ См.: Фабричный С.Ю. Муниципальная власть в Российской Федерации. М., 2001. С. 8.

⁴ См.: Смолий С.И. Институт местного самоуправления в современной России: проблема реального статуса (к вопросу о природе муниципальной власти) // Вестник Института Дружбы народов. Серия «Социология». 2006. №2 (10). С. 71.

⁵ См.: Фабричный С.Ю. Муниципальная власть в Российской Федерации. М., 2001. С. 9.

себя социальные обязательства; во-вторых, желание сторонников реформирования местного самоуправления закрепить достижения периода демократических преобразований, максимально обособив его от неконкурентоспособной на тот период государственной власти.

По мнению С.С. Митрохина¹, авторы первого такого проекта реформирования местной власти «конструировали новую политическую и правовую реальность как бы с чистого листа... Идеологами «муниципальной революции» были специалисты и политики, разделившие приблизительно одинаковую систему взглядов и образовавшие группу лоббистов-энтузиастов в различных структурах федеральной власти...».

Муниципальный проект, как считает В.Я. Гельман², не был частью продуманных действий российских властей, а отражал стихийно складывавшийся баланс политических сил. Как следствие, муниципальная элита оказалась не готовой к решению проблем местного значения, даже при условии, что муниципальная власть являлась относительно самостоятельной и не зависела от центральных и региональных органов государственной власти в решении, например, социальных вопросов, строительства жизненно важных объектов³.

Причины этих изменений в российской политике становятся понятнее в свете общих закономерностей институциональных реформ, сформулированных американским экономистом Д. Нортом. Он выделил два типа институциональных изменений: инкрементные, накапливающиеся постепенно; дискретные, резкие, внезапные, революционные⁴. По мнению ученого, у изменений второго типа больше шансов на успех тогда, когда они подготовлены инкрементными переменами. В этом смысле постсоветский муниципальный проект был весьма уязвим, так как идея отделения местного самоуправления от государства опиралась на практику, не укорененную в российском обществе.

¹ Митрохин С.С. Реализация муниципального проекта в России: некоторые аспекты федеральной политики // Реформа местного самоуправления в региональном измерении. По материалам из 21 региона Российской Федерации. М., 1999. С. 29–30.

² См.: Гельман В.Я. Федеральная политика и местное самоуправление в России: Идеологии, интересы и практика // Местное самоуправление в современной России: Политика, практика, право. М., 1998. С. 13.

³ См.: Зуева Ю.А. Институты местного самоуправления в процессе политико-правовой модернизации Российского государства и общества // Юрист. 2009. № 1. С. 7.

⁴ См.: Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М., 1997. С. 116.

В первой половине 1990-х гг. реформирования местной власти, по замечанию В.Г. Мостового¹, был реализован подход к оформлению идеи развития местного самоуправления, неадекватный как реальному состоянию российского общества в тот период, так и ситуации, сложившейся в системе местных органов власти, когда «старые органы по понятным причинам уже не работали, а новые, на ходу изобретаемые, еще не могли эффективно функционировать, поскольку не было ни самой системы, ни ее правовой и финансово-экономической поддержки».

Признаками возрастающей роли муниципальной элиты, по мнению М.Ю. Мартынова², явилось: во-первых, включение в структуру органов местного самоуправления должности его главы и организация выборов под главу местной администрации с последующим превращением самой администрации в орган самоуправления; во-вторых, централизация муниципального управления и формирование «командной» (корпоративной) философии управления, где идея консолидации ресурсов и подчинения частных целей общей задаче удержания власти становится основой «командного» мировоззрения; в-третьих, установление контроля за деятельностью представительного органа местного самоуправления; в-четвертых, установление контроля над местными СМИ; в-пятых, подчинение местных партийных организаций интересам администрации; в-шестых, активное участие в выборах в органы власти субъекта Федерации и стремление к установлению контроля над этим уровнем власти.

В процессе видоизменения структуры общероссийских элит отчетливо проявились наиболее существенные отличия муниципальной элиты: во-первых, замедленный процесс обновления корпуса руководителей, переход одних и тех же политико-административных команд от лидера к лидеру; во-вторых, большая степень внутренней сплоченности муниципальной элиты по сравнению с федеральной элитой; в-третьих, выработка собственных, отличных от федеральных, программ социального развития муниципальных образований, со сравнительно большей степенью детализации и пригодности для условий конкретного региона.

В системе местного самоуправления муниципальная элита обладает возможностью выстраивать наиболее приемлемые для муниципальных образований стратегии, выступает генератором конструктивных решений, ориентированных на устойчивое развитие

¹ См.: Мостовой В.Г. Местное самоуправление в России: концептуально-стратегические аспекты становления и развития. М., 2001. С. 10.

² См.: Мартынов М.Ю. Местное самоуправление в политической системе России. М., 2003. С. 10.

российского общества, ведущих к отказу от конфронтации, приверженных к разнообразию взглядов, признанию компромиссов как наилучшего способа урегулирования споров.

Таким образом, муниципальная элита в силу властных полномочий формирует стратегии устойчивого развития муниципалитета, ориентированные на позитивную динамику параметров уровня и качества жизни населения, на сбалансированное использование социальных, хозяйственных и экономических ресурсов; обеспечивает воспроизводство трудовых ресурсов и занятость населения в районе. Муниципальная элита взаимодействует с общественно-политическими организациями, способствует их эффективному функционированию, тем самым создавая условия для институционализации гражданского общества в государстве.

С.Л. Нужнова (Ростов-на-Дону)

ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ВЗАИМОСВЯЗИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ

Одним из общесистемных принципов построения и функционирования государственной службы, закрепленных в ст. 3 Федерального закона № 59 «О системе государственной службы РФ», является принцип взаимосвязи государственной и муниципальной службы. Данный принцип обусловлен единой правовой и социальной природой этих видов служб. Служебная деятельность направлена, с одной стороны, на реализацию полномочий органов публичной власти, а с другой, и государственная, и муниципальная служба являются связующим звеном между гражданами и властью, выполняют социально значимые функции и несут социальную ответственность перед обществом. Реализация данного принципа выражается, во-первых, в единстве основных квалификационных требований к должностям государственной гражданской службы и муниципальной службы; во-вторых, в единстве требований к профессиональной подготовке, а также к дополнительному профессиональному образованию гражданских служащих и муниципальных служащих; в-третьих, в единстве ограничений и обязанностей, налагаемых на граждан при прохождении им гражданской и муниципальной службы; в-четвертых, в учете стажа муниципальной службы при исчислении стажа гражданской службы и стажа гражданской службы при исчислении стажа муниципальной службы; в-пятых, соотносительности основных условий оплаты труда и социальных гарантий государствен-

ных гражданских и муниципальных служащих; в-шестых, соотносительности основных условий государственного пенсионного обеспечения граждан, проходивших гражданскую службу, и граждан, проходивших муниципальную службу. Выше названные положения закреплены законодательно в федеральных законах «О государственной гражданской службе РФ» и «О муниципальной службе РФ» в статьях 7-й и 5-й соответственно. Также данный принцип находит свое выражение посредством создания органов по управлению государственной и муниципальной службой. Созданные в некоторых субъектах Федерации такие органы обеспечивают взаимосвязь между этими видами служб и реально влияют на развитие и углубление системы взаимодействия между ними. Хорошим примером здесь является Управление государственной и муниципальной службой Московской области. Являясь государственным органом Московской области, Управление осуществляет полномочия и функции по управлению государственной гражданской службой Московской области, а также по обеспечению взаимосвязи государственной гражданской службы Московской области и муниципальной службы в Московской области. Последнее положение вынесено в качестве одной из основных задач данного ведомства.

Однако несмотря на все выше сказанное существуют определенные проблемы в деле реализации данного принципа. В частности далеко не во всем требования, предъявляемые законом к гражданской и муниципальной службам, одинаковы. Прежде всего это касается способа поступления на службу и замещения вакантных должностей.

Известно, что основным способом поступления на государственную гражданскую службу является конкурс. Все случаи, когда конкурс не проводится или может не проводиться, четко определены в ФЗ № 79 (ст. 22 п. 2, 3).

Так как стаж муниципальной службы учитывается при поступлении на государственную гражданскую службу, было бы логично, чтобы конкурс являлся основным способом замещения также и муниципальных должностей. Ведь основной целью конкурсного отбора является выбор из претендентов на вакантную должность того, кто в наибольшей степени соответствует ей. Это важно при замещении муниципальных должностей в не меньшей степени, чем государственной. Однако федеральный закон «О муниципальной службе РФ» в ст. 17 говорит, что при замещении должностей муниципальной службы в муниципальном образовании заключению трудового договора может предшествовать конкурс. Следовательно, условие конкурса при замещении вакантной должности муниципальной службы

не является обязательным и человек на должность может быть просто назначен. Это уже право руководителя решать, быть конкурсу или нет. Документ о порядке проведения конкурсного отбора на замещение должности муниципальной службы устанавливается правовым актом муниципального образования, который принимается соответствующим представительным органом. Следовательно, опять же такого документа в муниципальном образовании может и не быть.

Таким образом, закон позволяет на муниципальной службе обходиться и вовсе без конкурса, что вполне успешно реализуется на практике. А ведь, исходя из общесистемного принципа взаимосвязи государственной и муниципальной службы, было бы правильно, чтобы конкурс стал основной формой замещения также и муниципальных должностей. Конечно, конкурс может быть проведен формально, и тогда не будет особо большой разницы, был ли человек просто назначен на должность или прошел процедуру конкурсного отбора. Но для этого существуют специальные органы, наделенные соответствующими контрольными и надзорными функциями. Пока законодательно данная кадровая технология не закреплена в качестве обязательной на муниципальной службе, сложно говорить о ее эффективности даже в тех муниципальных образованиях, где конкурс проводится. Не случайно в настоящее время все чаще раздаются голоса о необходимости приведения к единообразию требований и процедур на государственной гражданской службе и муниципальной службе. Законодательное закрепление конкурса как основного способа замещения муниципальной должности было бы логичным шагом в деле эффективной реализации принципа взаимодействия государственной и муниципальной службы и защитило бы как одну, так и вторую от случайных людей, от непрофессионалов.

В.Ф. Пеньков (Тамбов)

ПОЛИТИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА РОССИЙСКОЙ ПРОВИНЦИАЛЬНОЙ ЭЛИТЫ

Отправными тезисами наших рассуждений о политической культуре российской провинциальной элиты являются утверждения автора о том, что, с одной стороны, политическая культура элитных групп регионального и субрегионального уровней формируется на основе их доминирующих интересов и ценностей, системы политических установок, моделей политического поведения и образцов политического действия. С другой стороны, реальный политический

процесс, складывающаяся система политических отношений, наконец, практика реализации властных полномочий в сфере политики оказывает модифицирующее воздействие на трансформацию политической культуры и субкультур федеральной и региональных политических элит.

Полагаем, сегодня вполне уместно вести речь о том, что в нашем обществе и государстве в последние полтора десятилетия сформировались новые типы политической культуры элит, в том числе региональные и муниципальные субкультуры. Соглашаясь с толкованием региональной политической субкультуры, предложенным О.Ю. Шмелёвой, которая под региональной политической субкультурой понимает совокупность однородных ценностных ориентаций граждан, проживающих на определенной территории, и соответствующие им формы политического поведения¹, отметим, что тип политической субкультуры региональных элит, формирующийся с учетом территориальной специфики, особенностей местного самоуправления неизбежно тяготеет к идентификации с доминирующей политической культурой наиболее мощных и влиятельных политических сил федерального Центра.

Формирование элитарных политических культур различного уровня во многом обусловлено артикуляцией, как минимум, трех устойчивых культурных сред. Время подтвердило гипотезу В.А. Колосова и А.Д. Криндача, высказанную в 1994 г., о наличии в культурном поле России трех основных сред: жители столиц; областных и республиканских центров; малых городов и сёл².

Помимо социокультурных факторов на трансформацию политических культур и субкультур элит, по нашим оценкам, влияет и то, какие функции политической системы выходят в тот или иной период на доминирующие позиции. Для уточнения основных характеристик кратко остановимся на технологиях реализации функций политической системы. Представляется оптимальным рассмотрение на трех уровнях анализа: «*возможности*» (регулирующая, экстракционная, дистрибутивная, реагирующая, символизирующая функции); «*конверсионный процесс*» (функции «входа» - артикуляция интересов, агрегирование интересов; функции «выхода» - нормотворчество, реализация норм, контроль над нормами, политические коммуни-

¹ См. подробнее: Шмелёва О.Ю. Политическая культура современной России и проблема государственной идентичности // Вест. Нижегород. ун-та им. Н.И. Лобачевского. Серия: Международные отношения и политология. Политология. Регионоведение. Вып. 2(5). Н. Новгород, 2006. С. 235.

² См.: Колосов В.А. Тенденции постсоветского развития массового сознания и политической культуры Юга России // Политические исследования. 1994. № 6. С. 120-127.

кации); «адаптационный» (функции политического рекрутирования и политической социализации)¹.

Отдельно выделим функции саморегулирования, самопреобразования, самосохранения, которые определяют состояние политической системы, ее трансформацию, модернизацию, т.е. приводящие ее в состояние, адекватное изменяющимся требованиям со стороны окружающей среды², что весьма важно в современных условиях.

Вообще существуют различные подходы к определению составляющих политической системы. Например, «собирательный» подход, при котором в политическую систему включаются все компоненты, влияющие на процесс принятия и осуществления политических решений³. Ф.М. Бурлацкий и А.А. Галкин указывали следующие элементы: а) политические организации, б) политические нормы, в) политические отношения, г) политическое сознание⁴. Здесь в качестве ведущей функции политической системы общества признается структурная интеграция различных форм осуществления политики, регулирование социально-политической деятельности.

При этом, полагаем, что не следует отождествлять толкование понятий «политическая культура» и «политическое сознание», которое, в свою очередь, «предстает как осознанное, осмысленное через призму социально-политических потребностей политическое знание, <...> являет собой его реальную составляющую. Но не всякое знание способно стать элементом сознания субъектов: ведь для них необходимо лишь такое знание, которое служит целям преобразования или сохранения структуры наличной политической системы»⁵.

По мнению автора, для политической системы общества особую ценность представляет лишь та часть политического сознания, которая через политическую культуру проявляет, «материализует» себя в политическом процессе. При этом политическая культура включает в себя те элементы сознания, духовной культуры, которые связаны с общественно-политическими процессами и институтами, и оказывает влияние на становление и развитие государственных и политических институтов, придает направление как политическому процессу в целом, так и политическому поведению политических

¹ См.: Анохин М.Г., Комаровский В.С. Политика: Возможность современных технологий. М.: Изд-во РАГС, 1998. С. 6-9.

² См.: Анохин М.Г. Технологии политической стабилизации // Политические системы: адаптация, динамика, устойчивость (теоретико-прикладной характер). М.: Луч, 1996. С. 233-292.

³ См.: Матвеев Р.Ф. Теоретическая и практическая политология. М.: РОССПЭН, 1993. С. 51.

⁴ Бурлацкий Ф.М., Галкин А.А. Современный Левиафан: Очерки политической социологии капитализма. М.: Политиздат, 1985. С. 32.

⁵ Бессонов Б.П., Жовтун Д.Т. Философия политики: Книга IV. Социокультурные и психологические детерминанты политических отношений. М.: Луч, 1993. С. 45.

элит в частности. Подобно тому, как культура определяет нормы поведения людей в различных сферах жизни, политическая культура определяет поведение субъектов в политической сфере.

Напомним, что П. Шаран к числу основных элементов политической системы относит власть, интересы, политику, политическую культуру¹. Именно эта «квадрига» компонентов, на наш взгляд, «везет» на себе сущностные положения политической системы, предельно выражает ее суть.

Однако интересы, в нашем понимании, обязательно имеют «носителей», являются интересами кого-то или чего-то (субъектов политики, политических организаций и институтов). Политика, может быть представлена как система отношений по поводу власти. Думается, что основой отбора элементов должны быть присущие им системные качества. Можно согласиться с О.Ф. Шабровым, выносящим на приоритетное место по качественным признакам при рассмотрении структуры политической системы, прежде всего, политическую власть².

Учитывая то обстоятельство, что понятие «власть» будет встречаться еще не раз, уточним его толкование, поскольку некоторые расхождения в трактовке этого феномена размывают его сущность, не позволяют оценить правильность его применения в при рассмотрении проблем политической элиты. Обратимся к работе В.Г. Ледеява, в которой исследователь вполне обоснованно указывает на то, что термин «власть» в ряде случаев стал практически неотличим от таких, как «влияние», «принуждение», «управление», «сила», «господство», «авторитет», «контроль», «дисциплина». По его мнению, все перечисленные понятия призваны отражать различные формы социальных связей и виды зависимости человека от тех или иных общественных факторов. На основе анализа концепций изучения власти, предложенных П. Блау, К. Боулдингом, Б. Бэрри, М. Вебером, Э. Голдмэном, Р. Далем, Э. де Креспини, У. Коннолли, Э. Кэплэном, К. Лассуэлом, С. Льюксом, П. Моррисом, Ф. Оппенхеймом, Н. Полсби, Н. Пуланзасом, Б. Расселом, Д. Ронгом, Х. Сайманом, Д. Уайтом, этот исследователь дает определение, созвучное нашему пониманию проблемы:

«Власть можно определить как способность субъекта обеспечить подчинение объекта в соответствии со своими намерениями. В данной интерпретации понятие власти обладает самостоятельным (уникальным) содержанием: оно четко отличается от других понятий

¹ Шаран П. Политическая система // Политология вчера и сегодня. М.: РАУ, 1992. С. 6.

² Шабров О.Ф. Политическая система: структура, типология, устойчивость. М.: Интеллект, 1993. С. 6.

(каузация, влияние, контроль, господство, детерминация, авторитет и др.), хотя и имеет с ними общие свойства. Власть – это разновидность каузальной связи. В отличие от влияния, власть выражает не событие (действие), а диспозицию, способность. Власть – не просто способность влиять на что-то; она осуществляется над людьми, их поведением и сознанием; результат власти ограничен подчинением объекта воле субъекта»¹.

Признание сердцевинной категории «власть» способности субъекта обеспечить подчинение себе объекта в соответствии со своими намерениями, думается, расставляет всё на свои места. Здесь авторитет, манипуляция, принуждение и другое воздействие субъекта на объект должны рассматриваться нами лишь как формы и механизмы реализации власти.

Полагаем, что важнейшими взаимосвязанными, взаимозависимыми, взаимно обуславливающими компонентами политической системы являются власть, субъекты политики, политические отношения, политические организации и институты, а также политическая культура.

Выявленная структура политической системы позволяет констатировать, что всякое исследование политического процесса будет политическим анализом власти, властных отношений, руководства и авторитета. В свою очередь, изучение форм и технологий реализации выше перечисленных функций неизбежно будет приводить нас к необходимости изучения поведения политических элит. А, как мы уже выяснили, поведение это модифицируется политической культурой и субкультурами.

Подчеркнем, что на политическую систему в целом, а равно на политическую власть и политический процесс, оказывает влияние политическое участие, понимаемое как «участие масс в формировании элиты, в признании ее легитимности, в формировании проводимой ею политики и в контроле за ее осуществлением».²

На этом сюжете остановимся чуть подробнее, поскольку законодательно закрепленное изменение правовых процедур формирования исполнительных структур региональной власти привело, по нашим наблюдениям, к серьезной трансформации политической субкультуры провинциальных политических элит. Не секрет, что «упрощенный механизм» назначения (назовем вещи своими именами) президентов, губернаторов, глав администраций субъектов Федерации без фактического *прямого участия* регионального электората, оказал воздействие на трансформацию политической культу-

¹ Ледяев В.Г. Власть: Концептуальный анализ // Политические исследования. 2000. № 1. С. 106.

² Санистебан А.С. Основы политической науки: Пер. с исп. М.: МП Владан, 1992. С. 97.

ры местных элит. Прежде всего, думается, это сказалось на иерархии интересов и системе ценностных приоритетов, а также на моделях поведения глав исполнительной власти. Поясним: у властвующей политической элиты преобладают ориентации не столько на интересы конкретных групп регионального населения, сколько на ценностные установки и «макроориентировки», задаваемые федеральным Центром.

При этом сохранившаяся процедура всенародного избрания глав муниципалитетов вынуждает субрегиональные элиты в большей мере ориентироваться на запросы электората, что, по нашему мнению, зачастую приводит к конфликту ценностей и интересов региональных и муниципальных элит.

Парадоксальность ситуации, по нашим оценкам, видится в том, что для значительной части избирателей фактическая утрата возможности напрямую воздействовать на процесс избрания лидера исполнительной власти региона не стоит сегодня как насущная проблема. Уместно вспомнить теорию «избирателя как потребителя», описанную в трудах Х. Химмельвейта¹, где упор делается на индивидуальность инструментального выбора избирателя в зависимости от набора конкретных существенных проблем и предложений политических сил. Проще говоря, когда гражданин (не без помощи СМИ) узнает о том, что, к примеру, установку на ремонт дорог или обустройство цен на предметы первой необходимости дает федеральная политическая элита, а местным властям остается ее лишь исполнить, он больше заинтересован в конечном результате, а не в процедуре формирования властной команды.

Абсолютизация самой процедуры выборов, ревностного отношения к ней зачастую не подкрепляется инструментальными исследованиями. К примеру, согласно данным ЦЕССИ, лишь 3 % россиян готовы решать свои жизненные проблемы участием в выборах, в то время как около 60 % респондентов связывают изменения в жизни с неполитической действительностью². Если в январе 1997 г. доля сторонников всенародных выборов губернаторов составляла 85 %, то в октябре 2002 г. их число не превышала 70 %³. Наши результаты по аналогичному исследованию в Тамбовской области в 2006 г. по-

¹ См.: *Himmelweit H., Humphreys P., Jaegerm.* How Voter Decide. Milton Keynes. 1985.

² Данные приводятся по: *Кривов С.В.* Теория политической культуры как методологическая основа анализа политических процессов в современной России // Вестник Нижегородского университета им. Н.И. Лобачевского. Серия: Международные отношения и политология. Политология. Регионоведение. Вып. 2(5). Н.Новгород, 2006. С. 170.

³ *Парфёнов К.В.* Политические коммуникации в современной России: проблемы организации избирательных кампаний: Автореф. дисс. ... канд. полит. наук. М., 2006. С. 8.

казали, что число «приверженцев» обязательности прямых выборов губернатора не превышает 43 %.

Нам представляется, что выделенные на раннем этапе развития российской демократии стереотипы электорального поведения – патриархальный, советский, постсоветский, партийный¹ – сегодня необходимо дополнить еще и *прагматичным*, для которого характерно превалирование не идеологии, а практической выгоды, не обещаний, а публичного информирования о сделанном. В этих условиях практицизм электората позволяет региональной элите, во-первых, отчасти «деполитизировать» свою политическую культуру, а, во-вторых, ориентироваться на обязательную медиатизацию своей деятельности.

По нашим подсчетам, треть (как минимум!) действующих глав регионов за годы своей политической карьеры уже побывали в двух-трех политических партиях, удачно выбирая курс в фарватере «партии власти». Партийно-политическая мимикрия субрегиональных элит носит еще более причудливый характер².

Прав В.Ф. Ковров, утверждая, что «феномен политического лидерства имеет информационную (коммуникационную) природу. <...> Социальная коммуникация является основным ресурсом политического лидерства»³.

Теперь охарактеризуем компоненты политической системы. Термин «субъект политики» относится к тому, кто творит политику, принимает в ней осознанное участие, вызывая своей деятельностью устойчивые последствия. Речь идет о больших социальных группах, а также индивидах. Быть субъектом политики – это значит сознательно и деятельно влиять на действительность, формировать ее в соответствии с собственными потребностями. Понятие субъекта политики, таким образом, неотделимо от политической деятельности.

Политические отношения можно представить как взаимодействие, во-первых, между субъектами политики, а, во-вторых, – между ними и властью. Это же характерно для контактов между политическими институтами и организациями. В процессе этого «общения» можно наблюдать ретрансляцию политических идей и взглядов. Содержание политических отношений детерминировано

¹ Имеется в виду классификация, предложенная М.Н. Афанасьевым. (См. подробнее: *Афанасьев М.Н.* Поведение избирателей и электоральная политика в России // Политические исследования. 1995. № 3. С. 33).

² Рекомендуем обратиться к фундаментальной научной монографии Д.Г. Сельцера, в которой эта тема представлена наиболее ёмко. (См.: *Сельцер Д.Г.* Взлёты и падения номенклатуры. Тамбов, 2006.)

³ *Ковров В.Ф.* Теоретико-методологический анализ электорального поведения: социологический аспект. М.: Изд-во Палеотип, 2007. С. 81.

отношениями государства и гражданского общества, а регулятором этого процесса выступают система права и политическая культура.

Политические организации и институты – есть формы и способы достижения людьми поставленных перед собой политических целей. Надо выделять два их вида: во-первых, собственно политические организации, во-вторых, определенные формы и типы политических функций, типов управления и отношений. Для первых характерно наличие определенных структур, с размежеванием функций между подразделениями, а также системный характер построения, организации и функционирования. Во втором случае речь идет о формализации полномочий. Степень институционализации в политике может рассматриваться как определенный параметр, характеризующий уровень развития и совершенства политической системы общества.

Каждая составляющая политической системы имеет свои специфические особенности и функции, которые во многом определяются конкретными условиями ее бытования. Сошлемся на П. Шарана, утверждавшего, что «при изучении политической системы необходимо знать ее основополагающие свойства, а также реальное функционирование в данный период времени». Эти свойства или «психологические критерии» политической системы он назвал политической культурой¹.

Из всех компонентов политической системы только политической культуре присущи качества, позволяющие считать ее наряду с властью краеугольным камнем всей политической системы. Воздействие политической культуры на политическую систему осуществляется не только формально, но и функционально: политическая культура несет в себе смыслообразующие ценности и определяет функцию политической системы – политический процесс, является фактором его развития.

Э.Я. Баталов справедливо указывал на то, что политическая культура образует «своеобразную матрицу политического процесса, “отливающую” сознание и поведение субъектов политического процесса в устойчивые, воспроизводимые на протяжении определенного исторического периода формы»². Политическая культура, неся в себе образцы политического поведения и модели действий, может быть отнесена к факторам, влияющим не только на «характер» политического процесса, но и на «устойчивость» политической системы. Она воздействует на образование и разрушение страт, может по-

¹ См.: Шаран П. Сравнительная политология: Пер. с англ. Ч. I. М.: РАУ, 1992. С. 47.

² Баталов Э.Я. Политическая культура: понятие и феномен // Политика: проблемы теории и практики. Вып. VII. М.: Изд-во МГУ, 1990. Ч. II. С. 116.

влиять на формирование или ликвидацию социальной базы поддержки или отторжения власти, трансформирует политические элиты.

Подчеркнем, что в условиях преобразования общества, когда идет процесс формирования новой политической системы, новых элитистских групп, никакое копирование самых совершенных иноземных образцов не даст желаемого результата, если все ее устройство не будет базироваться на обновленной отечественной политической культуре. В связи с этим, нельзя не согласиться с С. Коеном: «Ни одна политическая система, ни в одной стране не будет стабильной, если она не рождена в самой этой стране, на ее почве как результат развития собственной политической культуры»¹.

Правящая политическая элита (как ни какой иной субъект политики) заинтересована в сохранении своего стабильного положения. И здесь мы обратимся к вопросу устойчивости политической системы. Надо иметь в виду, что, господствуя на макроуровне власти, на её среднем и промежуточном «участках», властвующая элита, желая стабилизации всей политической системы, всегда должна четко представлять ситуацию на микроуровне власти. Это особенно важно знать в переходные периоды, когда степень устойчивости системы не столь высока. Именно на микроуровне власти, охватывающем политическое общение граждан, малых групп и местное самоуправление, проявляется сущность политической культуры, здесь происходит ее формирование, пронизывающее затем всю политическую систему. Можно предположить, что выстраивание вертикали власти, вовлечение в этот процесс всей системы местного самоуправления, субрегиональных элит, имеет своей целью не только «отладку» исполнительных структур, но и унификацию политической культуры разных уровней элит.

По мнению Ф. Бро, «ни один политический режим не окажется жизнестойким, если тем или иным способом не будет прививать людям принятые общественные нормы поведения»². Заметим, что есть два пути достижения этой цели: во-первых, жесткое насаждение законопослушания с применением аппарата насилия, во-вторых, расчетливо созданной тонкой процедурой воспитания сознательного понимания гражданского долга, т.е. через целенаправленное воздействие на политическую культуру гражданина, общества в целом. В этом процессе рельефно проявляется практическая значимость политической социализации личности как некоего механизма ее (личности) интеграции в политическую систему общества.

¹ Цит. по: Актуальные проблемы современной зарубежной политической науки. М.: РАУ, 1990. С. 10.

² Бро Ф. Политология: Пер. с фр. М.: Луч, 1992. С. 48.

В последние полтора десятилетия в России наметилась тенденция «к уходу» государства от политико-воспитательных функций. Слом системы коммунистического агитпропа был необходим. Но провозглашение политического плюрализма не снимает с государства обязанностей по воспитанию политико-правовой культуры населения, основанной на общепризнанных деидеологизированных ценностях. Образовавшийся вакуум стремятся заполнить разного рода контрэлиты и отдельные политики, зачастую преследующие неконструктивные цели¹. Даже беглое изучение отдельных публикаций по этой тематике наталкивает на мысль о том, что действия разного рода «несогласных», в первую очередь, нацелены на дискредитацию основных элементов политической культуры властвующей элиты².

Отметим практический аспект затронутой проблемы. Изучение характера отношения элиты и контрэлиты к политической культуре, доминирующей в обществе, дает возможность оценить сущность политического режима. В случае, когда политическая культура представляется властным структурам системой, исключительно подчиненной обеспечению сохранности самого политического порядка, то следует вести речь о недемократичности режима. Если политическая культура понимается властвующей группой как один из факторов поэтапного обновления, модернизации и реформирования этого порядка, то можно полагать, что данная власть опирается на демократические принципы.

Очевидно, что достижение гармонии уровней власти, согласия между политической элитой и электоратом, между формирующимся в России гражданским обществом и государством невозможно без создания действенного механизма как поддержки политической власти, так и учета изменений интересов населения, различных социальных групп.

¹ Заметим, что в ряде европейских стран, например в ФРГ, создана и многие годы успешно действует специальная государственная система политического воспитания, патронируемая властью, направляемая специально созданными структурами, подотчетными государству.

² См., например: *Галумова Н.* Касьянова чернуха // Московский комсомолец. 2006. 12 дек.; *Гульбинский И.А.* Девять врат в царство политики. М., 2007; *Данилин П. и др.* Враги Путина. М.: Изд-во «Европа», 2007; *Докучаев Д.* Михаил Касьянов: страна движется в неверном направлении // Московские новости. 26 мая 2006; *Жего М., Рош М.* Березовский – Путин: бой без правил. Le Mond. 26 декабря 2006; *Караулов С.А.* Российская политическая элита – старая и новая. М., 2006; *Надолго ли хватит «Несогласных»?* // Коммерсантъ. 16 апреля 2007; *Притчина Е.В.* Политическая культура в циклах российской модернизации. Барнаул: Изд-во Алтайского гос. ун-та, 2006; *Радзиховский Л.* Последний революционер // Российская газета. 24 июня 2003; *Михаил Касьянов: империя свободы* // Коммерсантъ. 29 сентября 2006; *Смирнова И.Г.* Образ лидера и политической элиты в прессе Великобритании. СПб: Изд-во СПбГУ, 2006; *Хлебников П.* Олигарх, пришедший с холода // Forbes. 7 февраля 2002; *Ходорковский М.Б., Невзлин А.Б.* Человек с рублём. М., 1992.

В связи с этим представляется интересным само толкование термина «политика (politics), приведенное в одном из словарей: «Метод или тактика вовлечения в руководство страной и деятельность правительства»¹. Степень вовлеченности в политику, политическое участие, причастность к политической практике зависит от уровня политической культуры². Анализ российской политической практики, полагаем, позволяет придти к выводу о том, что политическая элита (прежде всего, на региональном и субрегиональном уровнях) декларируя ориентацию на активное вовлечение граждан в практику управления делами государства, на деле не создает оптимальных моделей сотрудничества, подменяя реальное взаимодействие имитацией демократических процедур. Фактически, одна из типологических черт региональной политической субкультуры местных элит видится в превалировании групповых (если угодно, клановых) систем ценностей над иными аксиологическими компонентами.

Обратимся к рассмотрению воздействия политической культуры элит на элементы политической системы. Начнем с субъектов политики. Можно утверждать, что политическая культура выступает регулятором вовлеченности субъектов в политику: чем выше уровень политической культуры, тем большее число субъектов осознанно участвуют в политической жизни. В условиях политической борьбы между субъектами политики, при выходе одного из них на лидирующие позиции, политическая культура элиты, как правило, становится доминирующей в политической системе общества.

В своих деятельных формах³ политическая культура неизбежно выступает модификатором как политических отношений, так и политических организаций и институтов. Автор не склонен к упрощенному толкованию связей политической культуры с иными компонентами политической системы, всей политической жизни. В свое время Н.М. Кейзеров диалектику соотношения форм правления, формы государственного устройства и политического режима с по-

¹ The American Heritage dictionary. Boston N.Y.: Houghton Mifflin Company, 1992. P. 960.

² См., например: Пеньков В.Ф. К вопросу о взаимодействии и взаимовлиянии политической культуры и политического участия // Человек, политика, культура: Взгляд через призму политического участия / Науч. ред. и авт. вступ. ст. З.М. Зотова. Тамбов: Изд-во Международ. инф-форм. Нобелевского центра, 1994.

³ Наиболее полно деятельные формы существования политической культуры отражает следующая триада: 1) *духовная*, включающая политический опыт, традиции, нравы, роли, ценности, ориентации, установки, способы выражения политических чувств и эмоций, осуществление политического мышления; 2) *предметная*, т.е. способы, формы, образцы организации политических институтов, средств политической деятельности, материализующие достижения научной мысли; 3) *функциональная*, понимаемая как определенные способы, стили, приемы, средства политической деятельности, формы политического процесса. (См. подробнее: Бессонов Б.Н., Жовтун Д.Т. Философия политики: Книга IV. Социокультурные и психологические детерминанты политических отношений. М.: РАУ, 1993. С. 7-8.)

литической культурой рассматривал как чрезвычайно богатую связями, тонкими переходами, сложной системой опосредованных звеньев¹. С этим необходимо согласиться.

И все же, уточним «взаимоотношения» политической культуры элиты и политической системы. Это должно послужить определенной ступенью в развитии логической цепи наших рассуждений. Вероятно, эти «отношения» могут быть представлены в двух фазах: 1) длительные периоды политическая культура модифицирует политическую систему; конкретная политическая система формируется под влиянием исторического развития самой политической культуры; 2) политическая культура элиты трансформируется в процессе реформирования политической системы.

Реализация демократии как формы власти и как принципа деятельности структур и институтов политической власти не представляется возможной без достаточно высокого уровня политической культуры как элиты, та и самих граждан. Следует иметь в виду, что уровень политической культуры общества, его страт и индивидуумов, не является чем-то застывшим: изменения в политической культуре находят отражение во всех компонентах политической системы, что ведет к общесистемным изменениям.

Аналогичным образом происходит и обратное воздействие. Имплицитная (т.е. внутренне обусловленная) связь политической культуры с иными компонентами политической системы может быть рассмотрена на следующем примере. Развитие политической культуры предполагает обогащение интересов и потребностей всех граждан, а также сообщества в целом. Возникновение новых запросов и потребностей, в свою очередь, зачастую требует для своей реализации создания новых политических организаций и институтов. Это приводит к возникновению новых политических отношений, перегруппировке субъектов политики и т.д.

«Подвижность» политических систем на различных этапах развития общества во многом объяснима трансформацией исторически сформированной совокупности явных и скрытых представлений о различных аспектах политической жизни. В первую очередь речь идет о политических институтах, нормах, ценностях, образцах и способах политического действия граждан и общественных групп. Особый смысл изучению проблем влияния политической культуры на развитие политического процесса в России придает возможность аналитического препарирования позиций политических групп и от-

¹ См.: Кейзеров Н. Политическая и правовая культура: методологические проблемы. М.: Политиздат, 1983. С. 64.

дельных граждан, определяемых в политологии как ориентация на исследование субъективного контекста политики.

Знание особенностей политической культуры, контекста политики является одним из обязательных условий научно выверенной организации политического консультирования.

Характеристика политического процесса и политической системы общества будет не полной, если мы опустим рассмотрение таких важнейших социальных институтов как средства массовой информации и религия. В современной российской ситуации СМИ стремятся заявить о себе как о самостоятельном компоненте политической системы. Но, видимо, их следует представлять, как инструмент политического действия, как его современный высокоэффективный и высокоразвитый механизм. Эти инструменты активно используются как элитами, так и контрэлитами для достижения своих политических целей. Сегодняшние средства массовой информации (особенно на уровне регионов и муниципалитетов) несут на себе определенный отпечаток политической культуры элит, являются во многом ее отражением и производным «продуктом», активно используются как фактор воздействия на процесс реализации властных полномочий.

Можно встретить различные точки зрения на возможность включения религии в состав политической системы. К примеру, К.С. Гаджиев предлагал рассматривать религию как один из важных компонентов самой политической культуры¹. По нашему мнению, религия, являясь одной из форм общественного сознания, безусловно, оказывает влияние на развитие политического процесса и политической системы, на формирование политической культуры общества и элит, воздействует на преобразование системы ценностей общества. Однако, априорное включение религиозного компонента в структуру политической культуры возможно лишь в том случае, когда речь идет о конфессиональной модели политической культуры (например, католическая политическая культура, исламская политическая культура и т.п.).

Суммируя наши рассуждения, представляется возможным утверждать, что политическая система общества является частью политической сферы, некое организующее начало жизнедеятельности всякого сообщества людей, позволяющее на основе легитимных властных решений сформировать практику реализации различных интересов и запросов. Особо подчеркнем, что политическая система общества интегрирует всю совокупность государственных и обще-

¹ См.: Гаджиев К.С. Политическая культура: концептуальный аспект // Политические исследования. 1991. № 6. С. 80.

ственных социальных институтов, осуществляющих властные полномочия, а также управление делами общества, ведет регулирование взаимоотношений между социальными группами.

Политическая система общества характеризует не только ход политических процессов и состояние политической деятельности, степень развитости политического творчества, но и включает в себя отношения между обществом и государством, определяет характер политического участия.

Основное предназначение политической системы – обеспечение определенного порядка в социуме, поддержание стабильности общества. Учитывая высокую степень зависимости общностей людей на земном шаре, политическая система (в глобальном аспекте) является регулятором межгосударственных взаимоотношений и неким гарантом миропорядка.

Политическая власть, являясь компонентом политической системы, оказывает влияние не ее составляющие и сама подвержена воздействию со стороны иных её элементов: субъектов политики, политических организаций и институтов, политических отношений и политической культуры. Политическое участие, пронизывая все составляющие политической системы, способствует осуществлению взаимовлияния составляющих ее компонентов и ядра.

Р. Патнем подчеркивал, что изучение политической культуры позволяет дать ответ на вопрос не только о сущности человека, но и о сущности политической системы¹. В свою очередь, уровень и тип политической культуры элит воздействует на политическую практику, на степень политизации общества, его страт, индивидуумов, во многом определяет характер политической системы и ее функционального проявления – политического процесса. Этот вывод подчеркнем как особо важный, ибо здесь прослеживается наиболее тесная связь между политической культурой элит и политическим процессом.

Фактически политическая культура для политической системы является тем, чем культура для общественной системы, она же во многом модифицирует и содержание самого политического процесса. В условиях преобразования общества, трансформации его политической системы знания о внутренних процессах, протекающих в общественной системе, важны не только для анализа конкретной ситуации, но и для прогнозирования возможных вариантов ее развития. Этим продиктована необходимость изучения политической культуры элит как фактора развития политического процесса.

¹ См.: Public opinion and Political attitudes. N.Y., 1972. Vol. 15. № 2. P. 265-268.

В условиях высокого уровня персонификации власти (как на федеральном, так и на региональном уровнях) наиболее существенные качественные характеристики любой политической системы сегодня определяется политической культурой элит. Можно утверждать, что «система кодов» конкретной политической системы общества заложена в политической культуре властвующей команды. При этом необходимо иметь в виду, что «понятие “политическая культура” не статично. Оно находится в тесном взаимодействии с существующей политической системой: сохраняя или расшатывая ее, соответствуя или не соответствуя ее требованиям.

Характеризуя политическую культуру элит через призму политической системы общества, ее влияние на политический процесс, следует подчеркнуть, что она являет собой своеобразное воплощение единства политики и культуры. Именно политическое содержание отличает политическую культуру от иных форм культуры (духовной, материальной, правовой, бытовой и т.д.). Ее особенность состоит в том, что по сравнению с другими политическими явлениями – политическим сознанием, политическим опытом, политическими традициями, политическими представлениями, политическим менталитетом – она охватывает те элементы этих явлений, которые отвечают общему критерию культуры, т.е. призваны служить общественному прогрессу, развитию личности, а также способствовать поступательному развитию политической системы.

Однако не следует рассматривать политическую культуру элиты как понятие тождественное самой политической системе, или как узкую совокупность ориентаций на конкретное политическое действие. Политическая культура является «агентом влияния» на устойчивость политической системы, совокупностью факторов, воздействующих на политический процесс.

Изучение политической культуры провинциальных элит позволяет выявить связь между индивидуальным поведением и «поведением» политической системы, определить, какие институты, цивилизационные и политико-культурные предпосылки должны существовать для того, чтобы политический процесс носил конструктивный характер, чтобы граждане поддержали политический режим. Характер поведения индивидуума, социальных групп в сфере политики, формы и способы политического процесса во многом предопределяются содержанием и структурой политической культуры.

Еще раз подчеркнем: именно поведенческий аспект актуализирует значение политической культуры, но заметим при этом, что само по себе политическое поведение является более широким понятием, чем политическая культура.

Политическая культура элиты выполняет роль внутреннего регулятора политического поведения, являя собой субъективную сторону политической системы, социально-психологический момент, влияющий на политическое поведение, хотя и не детерминирующий его в полной мере, так как на политическое поведение в значительной степени воздействуют социально-экономические факторы, а также конкретная политическая ситуация.

Т.Е. Передрий, В.А. Горюханов (Краснодар)

ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ ИНСТИТУТА МЕСТНОГО РЕФЕРЕНДУМА В РОССИИ И СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ

Признание местного самоуправления одной из фундаментальных основ становления российской демократии обусловлено его возрастающей ролью как способа влияния местного сообщества на принятие решений на муниципальном уровне, связанного с формированием политического самосознания и удовлетворением специфических публично-правовых интересов населения муниципального образования. Местный референдум является незаменимым и необходимым институтом непосредственной демократии, применяемым местным сообществом. «Именно референдум позволяет, с одной стороны, муниципальным органам наиболее объективно узнать волю местного населения, а с другой, – населению проявить свою волю в решении вопросов местного значения, принять самостоятельное решение с тем, чтобы затем наиболее эффективно исполнить его»¹.

Жизнь любого общества изобилует ситуациями, когда люди должны делать единый и общий выбор. Необходима высокая степень согласия и ответственности людей, вынужденных сообща делать выбор в обычных и особенно в экстремальных ситуациях. Плюралистическая демократия – демократия большинства, мнение которого имеет перевес над мнением меньшинства. «Азбукой демократии является правило, согласно которому решение, принятое большинством, является обязательным для меньшинства, которое должно подчиняться, несмотря на свое несогласие»².

В истории России существует немало положительных примеров применения институтов непосредственной демократии. Так, всенародным голосованием принимались решения на вечевых собраниях

¹ См.: *Комарова В.В.* Формы непосредственной демократии в России: Уч. пос. М., 1998. С. 58.

² См.: *Чудаков М.Ф.* Конституционное (государственное) право зарубежных стран. С. 427.

в Новгороде, Пскове и Киеве, некоторых других городах Руси. На окраинах государства казаки активно применяли формы непосредственной демократии для решения вопросов местного значения. Демократичность казачьего самоуправления основывалась на многовековом опыте: самоуправляемое общество является совокупностью множества саморегулируемых организаций и общин. Значительный опыт был накоплен российскими крестьянскими общинами, которые являлись по своей сути демократическими организациями местного самоуправления, товарищескими и соседскими союзами.

Октябрьская революция 1917 г. в России и установление большевистского режима в какой-то степени дали толчок формальному установлению института референдума. Однако политическая ситуация, существовавшая в стране в тот период, не допускала участия граждан в непосредственном решении наиболее важных государственных вопросов. В Конституции СССР 1924 г. не было упоминания о непосредственном участии народа в решении спорных политических проблем страны. После вступления в силу Конституции СССР 1936 г., формально провозглашается возможность использования референдума в стране¹. Конституционно-правовое оформление института референдума произошло в Конституции 1977 г., на основе которой и был реализован на практике данный институт².

Начало 90-х годов для России ознаменовалось принятием законов о референдуме. Всенародные обсуждения заменялись всенародными голосованиями – более действенным институтом непосредственной демократии. За многолетний период существования СССР первое и единственное всенародное голосование было проведено 17 марта 1991 г. В начале 90-х годов граждане СССР высказались за сохранение его территориального единства³.

Вслед за всенародным голосованием 1993 г. по принятию проекта новой Конституции РФ референдумы начинают проводиться и в регионах.

За последние 15 лет в России зафиксировано более 100 случаев регистрации избирательными комиссиями инициативных групп по проведению референдумов на уровне местного самоуправления⁴.

¹ См.: Суворов В.Н. Формы непосредственной демократии в развитом социалистическом обществе // Конституция СССР и вопросы теории советского государственного права. М., 1981. С. 31.

² Конституция и законы Союза ССР. М., 1983. С. 7.

³ См.: Российская газета. 1991. 26 мар.

⁴ Подсчитано по данным ЦИК [www.fci.ru]. См. также: Сергеев А.А. Институт местного референдума в законодательстве РФ // Государственная власть и местное самоуправление. 2004. № 2.

Каждый случай самоорганизации общества, зачастую протестной, по-своему уникален. В целом народная инициатива наиболее активна, когда возникает экологическая угроза здоровью или жизни населения. В то время как в политической или экономической сферах жизни общества активность населения не так высока.

Анализируя процесс исторического развития института референдума в России необходимо отметить следующую особенность его становления: по мере демократизации политического режима и общества, учитывая уровень его экономического, социально-культурного и политического развития, всенародное голосование приобретает огромную роль и оказывает колоссальное влияние на развитие общества в целом.

Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» впервые дал законодательное определение местного референдума. Согласно пп. 54 ст. 2 указанного закона, местный референдум – референдум, проводимый в соответствии с Конституцией РФ, федеральными законами, конституцией (уставом), законом субъекта РФ, уставом муниципального образования среди обладающих правом на участие в референдуме граждан РФ, место жительства которых расположено в границах муниципального образования¹.

Местный референдум можно рассматривать в качестве правового критерия степени активности местного населения в процессе принятия значимых управленческих решений и осуществления демократии. Но несовершенство рассматриваемого института прямой демократии на местном уровне не позволяет считать его реальным инструментом решения жителями муниципального образования вопросов местного значения. «В связи с развитием самоуправленческих начал в России, политическое значение института местного референдума будет возрастать, так как с его помощью граждане приобретают возможность эффективного воздействия на формирование правовой, социально-экономической политики муниципального образования»². Органы местного самоуправления посредством референдума получают возможность сверять свои решения с мнением местного сообщества. Для решения этой задачи представляется целесообразным законодательное оформление в России института консультативного местного референдума. Смысл его в том, что ор-

¹ См.: Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан РФ» // Российская газета. 2002. № 2974. 15 июня.

² См.: *Каверзин М.Ю.* Государство и местное самоуправление: проблемы взаимодействия // Вестник Российского университета дружбы народов. Сер.: Политология. 2003. № 4. С. 13.

ган, уполномоченный принять решение по какому-либо вопросу, советуется с избирателями по вариантам решения, а затем учитывает их мнение (как результат консультативного референдума) в своем акте.

Решение, принятое на консультативном референдуме носит не обязательный, а рекомендательный характер, оно в последующем одобряется органом представительной власти муниципального образования.

Политическое значение института местного референдума состоит в том, что с его помощью граждане приобретают возможность эффективного воздействия на формирование политики органов власти муниципального образования, а последние, в свою очередь, – возможность сверять свои решения с мнением народа.

Следует отметить, что действующее законодательство субъектов РФ о местных референдумах не вполне отвечает потребностям сегодняшнего дня, и месту, занимаемому референдумом в механизме обеспечения народовластия, а также уровню развития теоретических исследований в данной области. Поэтому целесообразно разработать модельный закон о местном референдуме, который бы регулировал проведение местных референдумов на всей территории РФ. В некоторых субъектах такие законы уже приняты: в Нижегородской, Московской, Новосибирской областях, Ханты-Мансийском АО.

Референдум является одной из наиболее показательных, но и затратных форм проявления прямой демократии. И установление единых дней проведения местного референдума в Российской Федерации, совмещенных с днями выборов в органы государственной власти субъектов РФ и в органы местного самоуправления, будет способствовать как обеспечению максимальной явки избирателей, так и существенной экономии бюджетных средств.

Демократические методы и принципы должны быть органически освоены, стать осознанной необходимостью, частью национального склада жизни, а это происходит в ходе длительной социальной эволюции, в процессе которой находится российское общество и государство, стремящееся стать подлинно демократическим и правовым.

И.Ю. Пильщикова (Ростов-на-Дону)

ПРИНЦИПЫ И МЕХАНИЗМЫ ИННОВАЦИОННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НА УРОВНЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Государственная политика поддержки инноваций должна осуществляться на общенациональном, региональном уровнях при должном экспертном контроле со стороны гражданского общества. Назрела необходимость проведения масштабного анализа имеющегося в стране научно-технического потенциала, уточнения стратегий регионального развития субъектов федерации.

Однако общественное мнение в нашей стране складывается не в пользу массового участия в процессах, заданных инновационным вектором развития. По данным ФОМа¹, более трети россиян – 38 % – полагают, что дело с модернизацией и техническим развитием в России обстоит плохо; 32 % характеризуют ситуацию как среднюю; 12 % - считают ее хорошей. Правда, почти треть респондентов наблюдает улучшение ситуации в текущий момент времени. Но при этом каждый десятый уверен, что по модернизации и развитию технологий мы все больше отстаем, каждый третий – 35 % – не видит никаких изменений в сторону улучшения. Однако 36 % респондентов верят, что ситуация может улучшиться уже в ближайшее время, 27 % – что никаких улучшений не будет, 38 % респондентов затруднились с ответом². Приходится признать, что наша инновационная политика остается неэффективной. В последние годы не более 10 % экономического роста в стране обеспечивалось за счет увеличения производства в высокотехнологичных отраслях (в развитых странах – около 60 %)³.

Возможно, с пониманием этого в реальной практике значительную роль начинают играть такие нововведения как обратные инновации, которые полностью меняют роль людей знания и образования. Здесь используется иная цепочка этапов инновационного процесса не от наличия нового знания, а на осознанной новой потребности: наличие кризиса (проблемы) – осознание и артикуляции новой потребности – поиск и нахождение нужных специальных

¹ Опрос населения 21-22 ноября 2009 г. 44 субъекта РФ. 100 населенных пунктов. 2000 респондентов.

² Индикатор «Модернизация в России» // Пресс-релиз фонда «Общественное мнение». 2009. 26.11.

³ Об инновационной политике России // БИКИ. – М., 2006. № 22-23. 25 фев. С. 2.

знаний – изготовление инновационного продукта – продвижение его к потребителям – удовлетворение потребности – разрешение кризиса¹.

Руководство страны постоянно уточняет и развивает принципы взаимоотношений власти и бизнеса, подчеркивая, что государство будет стоять на страже интересов добросовестного бизнеса, но в то же время, оно «ждет от бизнеса более высокой инвестиционной активности в социальных проектах, в науке, образовании, в развитии человеческого фактора»².

Все это требует дифференцированного подхода при оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти в вопросах развития инновационного потенциала.

По оценкам экспертов, доходы региональных бюджетов на душу населения в развитых субъектах России превышают доходы в остальных регионах в десятки раз, по уровню потребления – в 20-30 раз, а по инвестициям – в сотни раз³.

Правительством Российской Федерации утверждена «Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период 2020 года»⁴, в которой поставлена задача перехода российской экономики от экспортно-сырьевого к инновационному социально ориентированному типу развития и в которой зафиксированы макроэкономические показатели инновационного развития экономики.

Государственная инновационная политика, как правило, рассматривается как способ политической мобилизации населения. Однако мобилизация – это явление достаточно кратковременное, почему и предлагаемая обществу идея должна обеспечиваться комплексом практических мер, способных поддерживать мобилизационную составляющую политического действия заинтересованных сторон. Необходимо также определиться с терминологией в инновационной сфере и закрепить это в нормативных и правовых документах, чего до настоящего законодателями так и не сделано.

В Институте стратегических исследований было проведено изучение с использованием контент-анализа 35 базовых нормативных правовых актов, принятых субъектами Российской Федерации в 1997–2006 гг., регулирующих инновационную деятельность.

¹ Москвич Ю.Н. и др. Интеллектуальный творческий класс – новая сила развития России. Интеллект, ментальность и духовность в глобальном мире / Отв. ред. Колмаков В.Ю. Вып. 2. Красноярск, 2008. С. 203–224.

² Российская газета. 2004. 18 нояб.

³ См.: Вопросы социального обеспечения. М., 2007. № 11. С.2.

⁴ Распоряжение Правительство РФ от 17 ноября 2008 г. № 1662-р.

В этих законах отмечается существенное разночтение в трактовке основных понятий и важнейших законодательных норм¹. С одной стороны, это отражает большой интерес регионов к инновационной деятельности; с другой – обнаруживает недостатки федерального законодательства, так как субъекты РФ взялись за решение вопросов, которые на 80 % должны решаться на федеральном уровне.

Вот почему «наряду с федеральной поддержкой, регионам нужны более широкие полномочия и ресурсы, чтобы повысить их ответственность за собственное развитие»², в том числе и в вопросах стимулирования внедрения инноваций. Очевидно, что без господдержки и поддержки крупнейших компаний инфраструктурные инновационные проекты обречены на неудачу.

Кроме того, только здоровая социальная среда выступает достаточным условием для рождения новых идей, воспитания нового поколения людей, готовых к решению глобальных задач, таких, например, как добиться того, чтобы российский бюджет был менее зависим от ТЭК; как развивать малые города, внедрять инновационные технологии, создавать привлекательный имидж территорий для зарубежных инвесторов?

В настоящее время разрешение этих проблем сопряжено с многочисленными сложностями: федеральный центр не готов предоставить регионам финансовую самостоятельность для развития, а периферия из-за недостатка средств на решение соцпроблем не в состоянии предложить эффективные пути подъема экономики³.

И хотя российский инновационный сектор в настоящее время обладает одним из самых мощных потенциалов в мире, существуют и многочисленные причины низкой эффективности инновационного процесса в России. Например, недостаток средств у промышленников; высокий риск инноваций, недостаточная компетентность российских разработчиков в механизмах коммерциализации инновационных идей; отсутствие единой сбалансированной государственной инновационной политики и независимой системы профессионального контроля; отсутствие конкретных центров ответственности за процесс реализации инновационной политики в системе исполнительной власти и т.д.

¹ См.: Лисин Б.К. О разработке концепции федерального закона «Об инновационной деятельности». М.: ТПП РФ. 2007.

² Зубаревич Н.В. Социальное развитие регионов России: что показывают индикаторы Программы развития ООН? // Региональная социология в России. М.: Экслибрис-Пресс. 2007. С. 50.

³ Цит. по: Коваленко А. Собрать мозги // Эксперт Урал. 2007. № 35 (298).

Для стимулирования инновационной экономики недостаточно разрабатывать специальные государственные программы развития инновационной деятельности. Опыт показывает, что залогом успеха выступают децентрализованные процессы экономической деятельности в условиях жесткой конкуренции, которая стимулирует инновационную деятельность.

Для России, на наш взгляд, был бы интересен французский опыт формирования так называемых полюсов конкурентоспособности – консорциумы (кластеры), объединяющие исследовательские организации, образовательные центры и промышленные предприятия. При этом ставится задача сформировать предприятия, привлекательные для имплантации частной инициативы в сферу исследований и разработок, конкурентоспособные с позиции международного разделения труда, и в то же время обеспечить эффективное решение региональных и социальных проблем.

При присвоении проекту статуса «полюс конкурентоспособности» в качестве основных факторов рассматриваются: вписываемость в стратегию развития региона, международное значение в промышленном и (или) технологическом плане; формирование эффективного управления и способность производить продукты с высокой добавленной стоимостью¹.

Большая роль в реализации государственной инновационной политики отводится руководством страны регионам. Формирование механизма инновационного развития отечественного крупного и среднего бизнеса предполагает его регионализацию, так как процессы инноваций носят ярко выраженный региональный характер, обусловленный наличием и спецификой развития производительных сил, природными и климатическими условиями, уровнем разделения труда и специализацией.

Следовательно, необходим жесткий учет особенностей региона при разработке и реализации государственной стратегии инновационного развития страны, регулирование социально-экономических процессов, основанных на инновационных возможностях производства и потенциале предпринимательства.

В рамках общегосударственной инновационной политики государственным структурам вместе с гражданским обществом предстоит осуществить анализ актуальных проблем инновационного развития страны, сформировать взгляды различных социальных групп на причины дисфункций инновационной политики.

¹ Рубвальтер Д.А. Полюса конкурентоспособности. Управление научно-инновационным комплексом по-французски // Независимая газета. 2009. 2 дек.

В первом приближении комплекс задач по инновационным разработкам может выглядеть следующим образом:

- на общедофедеральном уровне с участием структур гражданского общества разработать институциональные механизмы социально-экономического и технологического инновационного развития территорий с непосредственным участием в указанных процессах граждан; обеспечить общественную экспертизу научных и инновационных проектов с точки зрения их влияния на развитие интеллектуального потенциала граждан страны;
- разработать и реализовать государственную целевую программу по созданию Центров научно-технического творчества;
- создать общедофедеральный общественный телевизионный канал, ориентированный на продвижение технических инноваций и стимулирование научно-технического творчества;
- дополнить школьную программу учебными дисциплинами, ориентированными на использование возможностей сети Интернет и стимулирующими участие школьников в разработке мультимедийных проектов.

Стратегической задачей нового поколения госслужащих должно стать усовершенствование государственной политики в сфере инновационной деятельности. Новая стратегия развития промышленности, сельского хозяйства, транспорта и отраслей, предоставляющих сервисные функции, позволит (на основе эффективного мониторинга основных экономических показателей) вносить необходимые коррективы и в политику, и в развитие страны.

*А.А. Подсумкова (Саратов),
М.А. Подсумкова (Москва)*

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СТРУКТУРЕ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ

Современное развитие местного самоуправления в Российской Федерации сопровождается возникновением проблем взаимодействии органов муниципального управления с местными сообществами. Местные сообщества являются не только источником местной власти, субъектом и объектом муниципального управления, но и целью организации всей муниципальной деятельности. В этой связи органы местного самоуправления должны разрабатывать, принимать и реализовывать планы и программы развития местных сообществ.

Под местным сообществом, как правило, понимают население муниципального образования, объединенное коллективными инте-

ресами по решению вопросов местного значения¹. Понятие «местные сообщества» часто используют при рассмотрении социальных явлений и процессов, происходящих в муниципальном образовании.

Местное сообщество является важным социальным институтом. Под местным сообществом исследователи рекомендуют понимать не просто людей, живущих на одной территории, в пределах определенных границ, но и важнейшую социальную общность людей, способную на основе совместных усилий преобразовать местное хозяйство, качество услуг, местное производство в соответствии со своими интересами². Местные сообщества составляют различные локальные социальные группы, объединенные по общим признакам, например, политические партии, общественные объединения, национальные и религиозные сообщества, предпринимательские субъекты, некоммерческие организации, а также территориальное общественное самоуправление.

Согласно федеральному закону от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 27) территориальное общественное самоуправление – это форма самоорганизация граждан по месту их жительства для осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

Основными принципами осуществления территориального общественного самоуправления являются принципы самостоятельности и ответственности жителей и органов ТОС. Принцип самостоятельности предполагает, во-первых, самостоятельное определение жителями системы и структуры органов ТОС, во-вторых, свободу действий при осуществлении собственных инициатив по любому вопросу местного значения (который не исключен из компетенции органов ТОС и не отнесен к компетенции иных органов), в-третьих, финансово-экономическую самостоятельность органов ТОС, которые вправе формировать и исполнять собственный бюджет.

Принцип ответственности означает возможность наступления неблагоприятных последствий в случаях принятия органами ТОС противоправных решений, неосуществления или ненадлежащего осуществления органами ТОС своих полномочий и т.п. Ответственность органов ТОС может наступить как перед жителями (в случае утраты доверия), так и перед органами местного самоуправления и органами государственной власти (в случае нарушения законодательства)³.

¹ Система муниципального управления / Под ред. В.Б. Зотова. СПб., 2008. С. 509.

² Местное самоуправление и муниципальное управление. 100 вопросов – 100 ответов. Словарь-справочник / под ред. В.Б. Зотова. М., 2007. С. 72.

³ Подсумкова М.А. Роль социального института территориального общественного самоуправления в развитии гражданского общества в Российской Федерации // Становление гражданского общества и развитие российской государственности: тенденции, проблемы, противоречия: Сб. науч. тр. Саратов, 2008. С. 192.

В настоящее время территориальное общественное самоуправление осуществляется на части территории муниципального образования: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт. Границы территории ТОС устанавливаются представительными органами муниципального образования по предложению населения. Мнение населения, проживающего на данной территории, может быть выявлено с помощью собраний, конференций жителей, опросов общественного мнения и т.п.

Система территориального общественного самоуправления, как правило, состоит из следующих элементов:

- 1) формы прямого волеизъявления (общие собрания, конференции жителей, опросы населения и т.п.);
- 2) органы ТОС (собрание, комитет, председатель и т.п.);
- 3) добровольные союзы органов ТОС¹.

Органы территориального общественного самоуправления не являются ни общественными объединениями, ни коммерческими организациями. Территориальное общественное самоуправление может получить статус юридического лица в организационно-правовой форме некоммерческой организации. Органы территориального общественного самоуправления создаются жителями независимо от их политических и религиозных убеждений, социального положения и статуса для взаимодействия с органами власти, решения возникших проблем, удовлетворения потребностей в сфере благоустройства собственной территории, жилищно-коммунального хозяйства, охраны общественного порядка, социальной помощи незащищенным слоям и т.п.

Органы ТОС также вправе участвовать с правом совещательного голоса в работе заседаний представительных органов местного самоуправления при рассмотрении вопросов, затрагивающих интересы жителей территорий ТОС. В свою очередь, органы и должностные лица местного самоуправления, а также депутаты законодательных органов государственной власти и представительных органов местного самоуправления на территории своих избирательных округов оказывают содействие органам ТОС в осуществлении полномочий.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» закрепляет за органами ТОС следующие полномочия:

¹ Наумов С.Ю., Подсумкова А.А. Основы организации муниципального управления. М., 2009. С. 133.

1) представляют интересы населения, проживающего на соответствующей территории (основной функцией субъекта ТОС является представление и защита интересов жителей своей территории в органах местного самоуправления и в органах государственной власти);

2) обеспечивают исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан (решения, принятые высшим руководящим органом ТОС, исполняются иными органами ТОС);

3) могут осуществлять хозяйственную деятельность по содержанию жилищного фонда, благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета. (Это накладывает на хозяйственную деятельность органов ТОС ограничения, т.к. содержит закрытый перечень направлений деятельности субъекта ТОС. Исходя из него, органы ТОС вправе: создавать в установленном порядке предприятия и организации, удовлетворяющие потребности жителей в товарах и услугах; выступать заказчиком на выполнение работ по благоустройству территории ТОС и коммунальному обслуживанию жителей, строительству, эксплуатации и ремонту жилищного фонда, объектов социальной инфраструктуры. Органы ТОС вправе использовать земельные участки на территории ТОС под строительство погребов и гаражей, создание детских и оздоровительных площадок, разбивку скверов, открытие стоянок автомобилей и площадок для выгула собак, а также для других общественно полезных целей);

4) вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов. (Таким образом, особенностью статуса органов ТОС (и их основным отличием от общественных объединений, к которым органы ТОС иногда ошибочно относят) является право участвовать в местном нормотворчестве, выступая в качестве субъекта правотворческой инициативы)¹.

Территориальное общественное самоуправление играет разные роли, главной из которых, на наш взгляд, является осуществление

¹ Подсумкова А.А., Чаннов С.Е. Комментарий к федеральному закону от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». М., 2008. С. 260.

посреднических функций между жителями и властью. Эффективное территориальное общественное самоуправление создает особую психологическую атмосферу в местном сообществе, а именно конструктивного сотрудничества местной власти и жителей. Кроме того, органам местного самоуправления предоставляется возможность передать органам ТОС отдельные функции на оказание некоторых муниципальных услуг. Речь идет в первую очередь о благоустройстве и озеленении соответствующих территорий, работе с детьми и инвалидами по месту жительства, развитие придомовой физической культуры и спорта, содействии органам охраны общественного порядка и коммунальным службам и т.п.

Право граждан участвовать в управлении общественными делами является составной частью демократических принципов Российской Федерации. Это право граждане осуществляют самостоятельно, в рамках закона и под свою ответственность. Территориальное общественное самоуправление является сегодня одним из наиболее доступных способов осуществления управления своей территорией.

Территориальное общественное самоуправление занимает особое место в структуре местных сообществ. В условиях современного гражданского общества территориальное общественное самоуправление обладает широкими возможностями для активизации местного сообщества в направлении благоустройства территории, оказания социальной помощи населению и организации культурно-массовых мероприятий.

Реформирование системы территориального общественного самоуправления еще далеко от своего завершения, необходимо приведение местных нормативных актов и уставов территориального общественного самоуправления в соответствие с федеральным законом от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Предстоит большая работа по реализации правовых актов на практике, повышению самоорганизации жителей, развитию социального института территориального общественного самоуправления в Российской Федерации.

Д.В. Попов (Курск)

АДМИНИСТРАТИВНЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ЗАКОННОСТЬЮ МУНИЦИПАЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

В соответствии с Конституцией Российской Федерации органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, а местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Согласно ч. 1 ст. 132 Основного закона России органы местного самоуправления наделяются собственной компетенцией, которая включает в себя вопросы местного значения.

Во исполнение положений Конституции Российской Федерации принят федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который посредством дифференциации правового регулирования, исходя из видов муниципальных образований, расширил перечень вопросов местного значения. Однако собственная компетенция органов местного самоуправления может дополняться осуществлением ими отдельных государственных полномочий, которыми они могут быть наделены федеральными законами и законами субъектов Федерации с передачей необходимых материальных ресурсов и финансовых средств. Составной частью такого института является контроль за их реализацией органами местного самоуправления со стороны органов государственной власти.

Возможность введения административного контроля установлена в Европейской хартии местного самоуправления, в которой указано, что контроль за органами местного самоуправления может осуществляться только в порядке и в случаях, предусмотренных конституцией или законом.

Из содержания федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» следует, что при осуществлении органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий административный контроль организуется по двум направлениям:

- 1) Контроль за расходованием предоставленных органам местного самоуправления материальных ресурсов и финансовых средств, необходимых для осуществления переданных им отдельных государственных полномочий. Органы местного самоуправления обязаны отчитываться за использование финансовых средств перед уполномоченными государственными органами, предоставляя им своевременно соответствующие документы.

2) Выявление нарушений требований законов по вопросам осуществления органами или должностными лицами местного самоуправления отдельных государственных полномочий. Названная форма контроля состоит в направлении уполномоченными государственными органами письменных предписаний по устранению выявленных нарушений законов, обязательных для исполнения органами и должностными лицами местного самоуправления. Представляется, что в предписаниях органам местного самоуправления могут содержаться предложения, относительно отмены или изменения муниципальных нормативных правовых актов по реализации переданных государственных полномочий¹. Такие предписания могут быть обжалованы в судебном порядке.

Последнее из указанных направлений административного контроля подразумевает, что при осуществлении органами местного самоуправления и их должностными лицами отдельных государственных полномочий, переданных им в порядке, предусмотренном федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», нормативные правовые акты, принятые при реализации делегированных государственных полномочий, подлежат проверке уполномоченными органами государственной власти Российской Федерации и субъекта Федерации.

Если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нецелевое расходование бюджетных средств либо нарушение Конституции Российской Федерации, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленные соответствующим судом, то в этих случаях, отдельные полномочия органов местного самоуправления могут временно осуществляться органами государственной власти субъектов Российской Федерации (федеральными органами государственной власти). Решение о временном осуществлении отдельных полномочий органов местного самоуправления принимается высшим исполнительным органом государственной власти субъекта Федерации.

Обобщая данные положения, следует остановиться на некоторых моментах.

Во-первых, нормы федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в части временного осуществления органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления нару-

¹ *Алешкова Н.П.* Правовой механизм и последствия отмены и приостановления актов органов местного самоуправления // *Административное и муниципальное право.* 2009. № 2. С. 20.

шают их самостоятельность, поскольку допускают неоправданное вмешательство в сферу деятельности местного самоуправления.

Убедительна в рассматриваемой части позиция Конституционного суда Российской Федерации, выраженная в Постановлении от 30 ноября 2000 г. № 15-П, где установлено, что «Конституция Российской Федерации прямо предусматривает подконтрольность государству реализацию органами местного самоуправления переданных им государственных полномочий и предполагает контроль за законностью при решении ими вопросов местного значения, то есть при осуществлении собственно полномочий местного самоуправления. Формы и способы такого контроля, его механизм и порядок осуществления не могут нарушать гарантии самостоятельности местного самоуправления. Вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной власти. На органы же государственной власти возлагается обязанность создавать необходимые правовые, организационные, материально-финансовые и другие условия для становления и развития местного самоуправления и оказывать содействие населению в осуществлении права на местное самоуправление»¹.

Привлекательно мнение Н.А. Пешина относительно того, что можно изъять бюджетные ресурсы, можно отстранить от должности тех или иных лиц, приостановить полномочия органа местного самоуправления и т.п., но осуществление местного самоуправления органами или должностными лицами государства прямо нарушает его самостоятельность (по смыслу ст. 12 Конституции Российской Федерации) и свидетельствует о встраивании местного самоуправления в систему государственной власти, в том числе и путем установления форм административного контроля за его деятельностью².

Во-вторых, временное осуществление органами государственной власти отдельных полномочий органов местного самоуправления допускается в случае, если при осуществлении отдельных переданных государственных полномочий за счет предоставления субвенций местным бюджетам органами местного самоуправления было допущено нарушение Конституции России, федерального закона, иных нормативных правовых актов, установленное соответствующим судом.

¹ Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области» // Собр. зак-ва РФ. 2000. № 50. Ст. 4953.

² Пешин Н.А. Государственная власть и местное самоуправление в России: проблемы развития конституционно-правовой модели. Уч. М.: Статут, 2007. С. 102.

Если это так, то каким образом данные законодательные положения корреспондируют с ч. 1 ст. 48 федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в которой установлено, что муниципальные правовые акты могут быть отменены или их действие может быть приостановлено уполномоченным органом государственной власти РФ (уполномоченным органом государственной власти субъекта РФ) в части, регулирующей осуществление органами местного самоуправления отдельных государственных полномочий, переданных им федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации?

По данной проблеме вызывает интерес позиция Н.П. Алешковой, «представляется правильным применение данной меры только на основании установленных судом факта правомерности и обоснованности требований органа государственной власти, изложенных в предписании, об отмене или приостановлении муниципального правового акта, регулирующего вопросы реализации переданного в установленном порядке государственного полномочия, а также факта неисполнения органом местного самоуправления указанного предписания в установленный срок. Прямая отмена муниципального правового акта органом государственной власти нарушила бы принцип самостоятельности органов местного самоуправления в правотворческой деятельности и позволила бы органам государственной власти произвольно трактовать действия муниципальных органов власти и вмешиваться в процесс принятия ими управленческих решений»¹.

С другой стороны, рассматриваемая законодательная норма, по сути, наделяет уполномоченные органы государственной власти при осуществлении административного контроля полномочиями судебных органов, что нарушает принцип разделения властей, выступающий одной из основ конституционного строя.

Представляется целесообразным, в рамках дальнейшего совершенствования законодательства по вопросам организации местного самоуправления в Российской Федерации, устранить выявленные противоречия. Надеемся, что предлагаемые выводы получат признание со стороны федеральных органов государственной власти и будут реализованы.

¹ Алешкова Н.П. Указ. соч. С. 20.

Е.А. Попова (Ростов-на-Дону)

ЭКОНОМИЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДА К ИННОВАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКЕ

Развитие местного самоуправления в условиях перехода к инновационной экономике, интеграционные процессы, изменение парадигмы и стратегии развития всей системы местного самоуправления, предъявляя новые требования к уровню аналитической деятельности муниципальных служащих и эффективности их обучения. Глобальные изменения мировой экономической системы, тенденции к интеграции, а также изменение роли человека в системе управления, заставляют искать адекватные вызовам времени формы развития индивидов и социальных групп.

В этих условиях на первый план выходит задача формирования особого вида компетенций муниципальных служащих, ориентированных на развитие инноваций. Традиционные методы обучения персонала становятся все более затратными и, следовательно, вопросы эффективности обучения персонала и поиск новых форм данного процесса выходят на первый план.

Перед органами местного самоуправления стоит задача удовлетворения потребностей местного сообщества, однако быстро меняющаяся социально-экономическая среда остро ставит вопрос последипломного образования муниципальных служащих. В современных условиях возможность эффективной реализации функций по удовлетворению общественных потребностей напрямую зависит от профессионализма муниципальных служащих, их готовности к непрерывному самообразованию, так как доказано, что существование профессионально-квалификационного цикла определяет зарождение и устаревание знаний, умений и навыков, мотиваций и ценностных ориентаций¹. В условиях рационального использования финансовых ресурсов местных бюджетов возникает необходимость поиска новых форм совершенствования и развития муниципальных служащих, предъявляются новые требования к уровню их аналитической деятельности. Развитие информационных технологий влечет за собой появление современных составляющих системы дополнительных образовательных услуг, таких как: дистанционное обучение, бизнес-образование, внутриорганизационное обучение, консалтинг. Одним из элементов системы последипломного образования,

¹ *Еремича И.Ю.* Управление развитием менеджерского таланта персонала организации в сфере дополнительных образовательных услуг. Автореф. дис. ... докт. экон. наук. М., 2009.

кроме вышеназванных, может являться экономическое консультирование муниципальных служащих квалифицированными преподавателями инновационных вузов. Экономическое консультирование – процесс дополнительного образования в сфере экономики, ориентированный на удовлетворение потребностей местного самоуправления в наличии высококвалифицированного персонала и направленный на реализацию поставленных целей по повышению эффективности работы как отдельных подразделений, так и органа местного самоуправления в целом. Экономическое консультирование призвано способствовать познавательной самостоятельности личности как качеству, которое проявляется в способности личности организовывать, осуществлять, анализировать новые знания, творчески применять их для решения различных задач.

Рассматривать понятие экономического консультирования представляется возможным через взаимосвязь сознательной деятельности индивида по саморазвитию и самообразованию и субъектов системы экономического консультирования, где в процессе обмена информацией формируются профессиональные знания и компетенции. Основной целью экономического консультирования является формирование внутреннего образовательного пространства, позволяющего развивать инновационные компетенции муниципальных служащих и обеспечивать развитие кадрового потенциала.

Модель службы экономического консультирования основана на переходе от ориентации на внутренние формальные показатели к ориентации на достижение конечных и частных целей при реализации проектов. Основными задачами, которые должна реализовывать служба экономического консультирования, являются:

- концентрация информационных ресурсов для воспроизводства дополнительных объемов знаний и компетенций;
- сетевая организация взаимодействия для предоставления возможности широкого доступа к консультационным ресурсам;
- создание и внедрение механизмов удовлетворения индивидуальных и коллективных потребностей муниципальных служащих в увеличении объемов знаний и компетенций.

Формирование системы экономического консультирования муниципальных служащих основано на следующих принципах: развития, целостности и полноты, научной и экономической обоснованности, социальной ответственности. Принцип развития предполагает направленное изменение системы обучения и подготовки муниципальных служащих и реализуется с учетом ряда факторов: направлений фундаментальных и прикладных исследований, ранее полученных результатов в рамках реализации инновационных про-

ектов, единства и интеграции научного и образовательного процессов. Принцип целостности и полноты предполагает, что формирование системы экономического консультирования основано на целостном видении процессов повышения уровня образования персонала и полностью охватывает направления развития муниципального образования. Принцип научной и экономической обоснованности предполагает, что подходы к изменению компетенций муниципальных служащих должны быть научно обоснованы и направлены на минимизацию затрат и издержек функционирования системы. Принцип социальной ответственности означает направленность на учет социальных приоритетов при анализе и принятии решений и роли личности в реализации программ по переходу на новый уровень инновационного развития¹.

Особенностями механизма экономического консультирования муниципальных служащих являются:

– междисциплинарность, так как в комплекс вопросов, которые охватывает экономическое консультирование, включаются следующие аспекты: управление персоналом, теории менеджмента и самоменеджмента, методики управления финансами, технологий принятия управленческих решений, правовой компетентности и т.д.;

– ярко выраженная инновационная направленность, динамизм, использование дистанционных образовательных технологий, профессиональная мобильность и самостоятельность слушателей;

– практическая значимость и возможность оценки эффективности реализованных задач, так как основой задачей в рамках процессов экономического консультирования является достижение конкретных целей, имеющих количественное измерение.

Таким образом, системное видение вопросов дополнительного экономического образования муниципальных служащих позволяет выявить противоречия между:

– признанием необходимости экономического консультирования в качестве одной из составляющих развития муниципальных служащих и фактическим состоянием уровня их экономического образования.

Отсутствие знаний в области экономики, неумение прогнозировать социально-экономическую ситуацию, низкий уровень мотивации для саморазвития влечет за собой неэффективную и некачественную работу по реализации программ и проектов, направленных на развитие местных сообществ.

¹ Лисачкина В.Н. Подготовка специалистов в условиях государственно-частного партнерства (профессионально-педагогический аспект). Автореф. дис. ... докт. пед. наук. Самара, 2009.

– объективной потребностью наличия в органах местного самоуправления муниципальных служащих, прошедших последипломную переподготовку или повышение квалификации и неполное использование, а часто и незнание современных возможностей и технологий по саморазвитию и самообразованию. В современных условиях муниципальные служащие должны обладать универсальными знаниями, высокой адаптивностью, гибкостью и креативностью.

Представляется целесообразным рассмотреть преимущества организации системы экономического консультирования в для муниципальных служащих.

1. Основной задачей, которая стоит перед системой экономического консультирования, является предоставление возможности муниципальным служащим повысить свой образовательный уровень для успешной реализации программ по развитию органов местного самоуправления в рамках работы по:

– совершенствованию планирования поступления денежных средств в местные бюджеты.

– бюджетированию, ориентированному на результат, что позволяет включать мотивационные механизмы для повышения эффективности работы муниципальных служащих.

2. Расширение возможности быстрой ориентации муниципальных служащих в системе знаний, что повышает адекватность их ответов вызовам времени и внешней среды. Современная концепция управления персоналом организации предполагает, что конкуренцию сегодня выигрывают те организации, которые научились планомерно управлять как организацией, так и развивать персонал организации с их подлинными профессиональными способностями к трудовой деятельности. Данные положения в полной мере можно проецировать и на систему управления персоналом в органах местного самоуправления.

3. Проектирование и создание системы экономического консультирования позволяет установить связь между техническими, социокультурными и экономическими подсистемами, что обуславливает деятельность муниципальных служащих как личности, творца, профессионала.

4. Повышение эффективности процессов по развитию персонала за счет экономии финансовых ресурсов через технологии экономического консультирования с применением дистанционных образовательных технологий.

Технологии работы службы экономического консультирования инновационного вуза следующие:

1. Планирование и прогнозирование деятельности – разработка индивидуальных планов по направлениям экономического консультирования, отвечающим потребностям органа местного самоуправления.

2. Реализация функций службы экономического консультирования через проведение семинаров-практикумов, разработку программ самообразования, использование учебно-методических комплексов по направлениям экономического консультирования для дистанционного обучения слушателей, проведение занятий в экспериментальных лабораториях, исследовательская и аналитическая деятельность для оценки качества оказанных услуг, научно-методическая работа совместно с различными подразделениями органов местного самоуправления.

Таким образом, представляется целесообразным внедрение системы экономического консультирования в инновационных вузах, ориентированной на удовлетворение потребностей органов местного самоуправления в повышении уровня образования муниципальных служащих.

И.А. Потапова (Нижний Новгород)

ВНЕДРЕНИЕ ДИСТАНЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ КАК ОДНО ИЗ ИННОВАЦИОННЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ПОДГОТОВКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

Стремительные изменения, происходящие во всех сферах жизни современного российского общества, диктуют серьезные требования не только к содержанию образования, но и к его форме. Особенно если речь идет о каких-либо управленческих структурах. В данной статье мы остановимся на внедрении в образовательную практику подготовки муниципальных служащих дистанционных технологий обучения. С целью выявления их преимуществ и недостатков, в октябре 2009 года автором было проведено социологическое исследование среди слушателей, обучающихся на дистанционной форме обучения и имеющих опыт традиционного обучения (обучения в средних специальных или высших учебных заведениях на дневном, заочном либо вечернем отделении). Общая выборка составила 735 человек, из которых 95 – муниципальные служащие. Именно их ответы лежат в основе данной статьи. Кроме того, в ходе исследования были опрошены преподаватели вузов, имеющие опыт работы в рамках дистанционной формы обучения (N=150).

В виду того, что эффективность дистанционных технологий сегодня является не вполне изученной, мы решили задавать респондентам открытые вопросы, анализ ответов на которых представлен ниже. Так, в ходе исследования респонденты выделили ряд достоинств и недостатков дистанционного образования.

Основным достоинством дистанционного образования большинство муниципальных служащих (62 %), равно как и более половины преподавателей (59 %) считает «гибкость временных рамок», которая дает возможность планировать и рационально использовать время для учебы, работы и отдыха. Благодаря внедрению дистанционных форм обучения, по словам слушателей, у них появилась возможность больше находиться дома во время обучения и одновременно работать в нормальном ритме. Таким образом, слушатель имеет уникальную возможность получать знания в любое удобное для него время без отрыва от работы.

Кроме того, у респондентов появилось значительно больше времени для самообразования, что так же считают безусловным достоинством треть преподавателей (33,5 %). Так, большой плюс дистанционного обучения преподаватели видят в возможности самостоятельной организации слушателем его учебного времени, которая выражается в большой самостоятельности при получении знаний по изучаемым предметам. Более того, преподаватели считают, что в ходе дистанционного обучения происходит формирование самостоятельного мышления, а так же ответственности за свою профессиональную деятельность.

Отдельным достоинством дистанционного обучения 20% муниципальных служащих считает «необходимость осуществления самоконтроля в ходе самообучения», который способствует повышению уровня личностной дисциплинированности. Кроме того, слушатели считают, что самообучение «развивает аналитическое мышление и объективность самооценки», что так необходимо в их профессиональной деятельности муниципальных служащих.

Далее необходимо заметить, что в рамках дистанционного обучения преподаватель является не столько транслятором знаний, сколько модератором (тьютором), основная функция которого заключается в оказании помощи слушателю при освоении им новых знаний. Здесь имеется ввиду как методическая помощь, так и практическая. Преподаватель не должен передавать свои знания студенту, а должен научить его самостоятельно получать эти знания, что при достаточном уровне профессионализма тьютора должно обеспечить высокое персональное внимание к процессу обучения каждого студента. Этого трудно добиться в рамках традиционных

форм обучения. Поэтому на втором месте среди достоинств дистанционного обучения у преподавателей стоит сама *форма подачи информации*. Так, около половины респондентов (46%) считают безусловным достоинством дистанционного обучения наглядность, «широкую доступность лекционного и практического материала», «возможность общения студента с ведущими специалистами по изучаемому предмету».

Треть муниципальных служащих (33%) высоко оценивают сам *принцип образовательной дистанционности*, которая дает возможность осуществлять общение с однокурсниками и преподавателями «в удобном месте и в удобное время он-лайн», а также осуществлять переписку с преподавателем. Отдельно слушатели выделяют в качестве достоинства беспристрастность в ходе оценивания знаний, поскольку «перед ЭВМ все равны».

Принцип образовательной дистанционности в качестве достоинства выделяет и треть преподавателей (34%). Данный принцип по их мнению реализуется в получении «хорошего образования по месту жительства при условии активного самообразования».

Безусловным достоинством дистанционных образовательных технологий четверть муниципальных служащих (25%) считает «доступ в удобное время» к необходимой в ходе обучения информации, предоставляемой вузом. Здесь слушатели выделяют высокое качество различной учебно-методической литературы, а так же электронных учебников, находящихся в полном доступе на протяжении всего обучения. Кроме того, респонденты высоко оценивают уровень применимости такой информации не только в ходе обучения, но и в их практической деятельности.

Несмотря на относительную новизну дистанционных образовательных технологий и их неполную отработанность, некоторые муниципальные служащие (15%) считают дистанционное образование более качественным, чем традиционное, поскольку оно обеспечивает получение большего объема знаний, «заставляет учить между сессиями». Респонденты считают, что такой эффект обеспечивается кроме всего прочего и тем, что дистанционная форма обучения направленно и одновременно латентно формирует у слушателей «умение владения компьютером», а так же различными информационными и интернет-технологиями на достаточно высоком уровне. Здесь необходимо отметить, что в ходе нашего исследования была выявлена высокая потребность муниципальных служащих в овладении указанными технологиями (75% респондентов сказали о наличии такой необходимости).

Так же необходимо отметить, что около трети преподавателей (30%) среди достоинств дистанционных форм обучения выделяет использование новых информационных технологий и освоение как студентами, так и самими преподавателями технических средств, используемых в образовательном процессе.

В то же время дистанционное образование сегодня не лишено и определенных недостатков. Начнем с того, что и муниципальные служащие, и преподаватели единодушно среди недостатков дистанционных технологий отводят первое место отсутствию «живых» коммуникаций, живого общения студентов друг с другом и с преподавателем. Так, 39% слушателей и в два раза больше преподавателей (80%) негативно высказывается относительно отсутствия непосредственного общения между актерами образовательного процесса. Однако респонденты разных групп по-разному обосновывают свою позицию. Так, в силу того, что у некоторых муниципальных служащих плохое зрительное восприятие материала, они считают, что материал легче усвоить при общении с преподавателем, поскольку он может больше объяснить при личной встрече. Некоторых слушателей в принципе отталкивает сам принцип самообразования.

Кроме того, ряд слушателей указывает на такую проблему, как отсутствие возможности получить ответ на поставленный ими в ходе обучения вопрос, поскольку не все преподаватели пока умеют в полной мере использовать достоинства оболочек для дистанционного обучения. Зачастую именно поэтому некоторые преподаватели попросту не отвечают на вопросы, заданные слушателями в форуме.

В виду того, что пока не все муниципальные служащие в совершенстве владеют информационными технологиями или, по крайней мере, знают об их возможностях, для некоторых из них составляет немалый труд изложить свою точку зрения в электронном виде. Многие не знают о возможности вступать в дискуссию с одногруппниками и преподавателями в форуме, поэтому так же преподаносят это как недостаток дистанционного обучения.

Что касается позиции преподавателей, то отсутствие личного контакта между актерами образовательного процесса их не устраивает значительно больше, чем муниципальных служащих. Преподаватели объясняют такую позицию наметившимся «отрывом слушателей от вуза и преподавателя», а так же тем, что «сложно реализовать принцип индивидуализации обучения, учитывать психические и личностные особенности». Кроме того, респонденты данной группы считают, что «виртуализация обучения сводит на нет личное общение слушателей друг с другом». Справедливости ради необходимо отметить, что далеко не все слушатели, получающие образование не

на дневном отделении, находятся в тесном взаимодействии друг с другом. Поэтому излишне драматизировать недостаток «живых» коммуникаций между слушателями, на наш взгляд, нет необходимости.

В целом же, основные претензии преподавателей относительно отсутствия живого общения со слушателями выливаются в проблему контроля знаний, о чем говорит 41% респондентов. Основное недовольство выражается в том, что «зачастую сложно понять без видеоконференции самостоятельность полученных знаний слушателей», существует значимый недостаток времени «для организации всестороннего контроля и оценки знаний слушателей», а также «однозначность при выставлении оценок (излишний формализм, отсутствие вариативности: баллы, тесты и пр.)». Такой негатив вполне понятен в силу того, что сама тестовая форма контроля знаний в нашей стране весьма сложно приживается, особенно в контексте внедрения ЕГЭ.

Муниципальных служащих так же тревожит проблема контроля знаний, но несколько в ином ключе. Камнем преткновения здесь для 20% слушателей стала непродуманная система оценок знаний, при которой «знания не всегда оцениваются объективно». Более того, слушатели даже предлагают возможные направления доработки контрольно-оценочных технологий. Они считают, что в дальнейшем «необходимо предусмотреть дробную балльную систему»; «более четкое ограничение во времени использования учебно-методической и справочной литературы», «пересмотреть ограничение времени сдачи тестов».

Здесь же необходимо отметить и то, что есть некоторые нюансы компьютерного контроля знаний, которые являясь для слушателей недостатком дистанционного образования, должны быть его безусловным достоинством. Так, некоторые слушателя жалуются на то, что «компьютер не дает поблажек», что «уровень знаний зависит в первую очередь от студента», «нет возможности сразу пересдать», «нет возможности получить наводящие вопросы».

Подводя итог фрагменту нашего исследования, необходимо сказать, что дистанционные технологии в подготовке высококвалифицированных кадров имеют как свои достоинства, так и недостатки, которые, однако, достаточно несложно искоренить. Многие из них являются лишь проявлением отсутствия серьезного опыта дистанционного общения у многих слушателей и преподавателей. В то же время, такое безусловное достоинство дистанционного обучения как возможность совмещения работы и учебы, выделенное муниципальными служащими, требует дальнейшей оптимизации дистанционных технологий в подготовке кадров для разных уровней органов власти.

Т.В. Прокофьева (Волгоград)

ОЦЕНКА ПРОФЕССИОНАЛЬНО ВАЖНЫХ КАЧЕСТВ МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО В ПРОЦЕССЕ АТТЕСТАЦИИ

В процессе реформирования и развития системы государственной и муниципальной службы большое внимание уделяется повышению уровня профессионализма служащих. Одним из направлений является совершенствование кадровой работы за счет внедрения передовых технологий управления персоналом, активно использующихся и доказавших свою эффективность в коммерческом секторе. В связи с этим особую актуальность приобретают ряд вопросов:

- 1) изучение специфики муниципальной службы;
- 2) определение профессиональной модели муниципального служащего;
- 3) разработка адекватных процедур оценки профессионального уровня муниципального служащего.

Новые социальные и экономические условия приводят к необходимости пересмотра самой модели менеджмента в государственной и муниципальной службе. Традиционная бюрократическая система управления начинает постепенно замещаться новой, в которой присутствуют элементы рыночных механизмов¹. А значит, на первый план выходят вопросы экономии, эффективности, результативности, гибкости и ориентации на гражданина как потребителя услуг. Между тем, деятельность органов местного самоуправления, безусловно, имеет свою специфику и не может быть сведена к деятельности коммерческой структуры. Так, потребители муниципальных услуг не всегда имеют возможность выбора, некоторые функции строго социально определены, цены услуг не всегда соответствуют рыночным и т.д. Все это свидетельствует о невозможности механического переноса существующих управленческих технологий в сферу муниципального управления. Тем не менее, в ряде вопросов различия объясняются не столько объективными причинами, сколько ригидностью организационной культуры органов местного самоуправления и неготовностью муниципальных служащих к освоению новой модели профессиональной деятельности. В первую очередь это касается использования эффективных кадровых технологий в процессе отбора, комплексной оценки, обучения и развития персонала.

¹ Гапоненко А.А. Применение новых технологий менеджмента в региональном и муниципальном управлении <http://www.koism.rags.ru/publ/articles/03.php>.

Создание эффективной системы управления персоналом невозможно без разработки, с одной стороны, идеальной модели системы, с другой, – механизмов ее внедрения. Успех во многом определяется не только полнотой и внутренней непротиворечивостью системы, но и такими факторами как: выбор стратегии осуществления нововведений; комплекс мер, направленных на преодоление психологического сопротивления служащих; четкое следование основным этапам проведения изменений, с учетом проблем, возникающих на каждом из них.

Для создания идеальной модели некой системы важно четко определить системообразующий фактор. В случае системы управления персоналом таким фактором выступает профессиональная модель (или модель специалиста). При построении модели специалиста выделяют¹: 1) модель деятельности специалиста (цели, задачи, действия, операции) и 2) модель личности специалиста. Модель личности специалиста – это описание совокупности его качеств, обеспечивающих успешное выполнение задач, возникающих в производственной сфере, а также самообучение и саморазвитие работника. Данные качества называются профессионально важными качествами (ПВК). В настоящее время при создании модели специалиста все чаще используется компетентностный подход, зарекомендовавший себя как наиболее эффективный. Компетенция – это интегральное качество, сочетающее в себе знания, навыки установки и качества личности, способности к выполнению тех или иных функций, типов поведения и социальных ролей, необходимые для эффективной профессиональной деятельности, описанное в терминах наблюдаемого поведения. Модель компетенций понимается как набор ключевых компетенций, необходимых сотрудникам для успешного выполнения профессиональной деятельности и достижения стратегических целей организации. Выделяют три типа компетенций:

- корпоративные (определяют потенциал сотрудника к карьерному росту в данной организации, описывают желательные личностные установки и мотивацию сотрудника);
- управленческие (описывают умения и ПВК успешного руководителя);
- функциональные компетенции (описывают готовность сотрудника работать в данной функции, а также необходимые для этого знания, умения, навыки и ПВК).

Таким образом, описанная модель муниципального служащего должна выступать основой для выделения критериев оценки как на

¹ Маркова А.К. Психология профессионализма. М., 1996.

этапе отбора кандидатов на замещение вакантной должности, так и при проведении обязательной аттестации.

В типовом положении о проведении аттестации муниципальных служащих особое внимание уделяется комплексности и объективности оценки. Комплексность подразумевает оценку муниципального служащего по трем основным направлениям: оценка результатов деятельности; оценка процесса управленческого труда, исполнения должностных обязанностей; оценка личностных качеств служащего. Между тем, как показывает практика проведения аттестации в органах местного самоуправления г. Волгограда, основным предметом оценки становятся профессиональные знания. Умения и навыки оцениваются непосредственным руководителем и отражаются в предоставляемом отзыве. Там же содержатся замечания о трудовой мотивации и отдельных ПВК служащего, которые, как правило, имеют формальный и фрагментарный характер.

Для профессий системы «Человек-человек», к которой относится муниципальная служба, оценка ПВК приобретает особое значение, поскольку основным орудием профессиональной деятельности выступает личность служащего. Тем более это важно при реализации различных подвидов управленческой деятельности, таких как информационно-аналитическая, планирующая, регулирующая, организационно-исполнительная, экспертно-консультационная, представительская и др. Оценка ПВК становится определяющей при формировании кадрового резерва, определении зоны ближайшего профессионального развития, составлении индивидуального плана повышения квалификации служащего. Можно условно выделить 4 шага в подготовке системы оценки ПВК в процессе аттестации муниципального служащего.

1. *Определение профессионально важных качеств муниципального служащего и их поведенческих индикаторов.* Профессионально важные качества должны четко соотноситься с теми профессиональными функциями, успешную реализацию которых они обеспечивают. При этом важно, чтобы не только были выделены ПВК, но и определены их поведенческие индикаторы. Например, служащий может быть оценен как инициативный, если он выходит за рамки формальных требований при выполнении профессиональных функций, берет на себя дополнительные работы, даже если они не являются его должностными обязанностями. Исполнительность проявляется в том, что служащий не нуждается в дополнительном мотивировании в рамках выполнения своих должностных обязанностей, выполняет порученную работу точно, в срок и с заданным качеством, при этом не требуется пошагового контроля исполнения.

2. *Определение списка ПВК для оценки в процессе аттестации.* Не рекомендуется включать в процедуру оценки более 10 ПВК, поскольку это неоправданно усложнит процедуру оценки. Минимизировать количество ПВК можно используя метод экспертных оценок с последующим применением факторного анализа.

3. Следующим шагом в подготовке к оценке ПВК в процессе аттестации является *разработка оценочной шкалы.* При определении оценочной шкалы каждый балл соотносится с так называемыми индикаторами выраженности. Например, четырехбалльная шкала для оценки какого-либо ПВК в самом общем виде может выглядеть следующим образом:

3 - транслируемое качество – служащий в полной мере обладает данным ПВК, реализует в профессиональной деятельности и способствует его развитию у подчиненных и коллег;

2 – качество развито – служащий обладает данным ПВК, эффективно использует его в профессиональной деятельности, проявляет активность и инициативу в его развитии;

1 – качество развито недостаточно – служащий признает значимость данного ПВК, частично реализует его в профессиональной деятельности, не всегда активен в его развитии;

0 – качество не развито – служащий не реализует его в профессиональной деятельности и не проявляет интереса к его развитию.

4. *Определение относительной важности каждого ПВК в сравнении с другими.* Для решения этой задачи используется математический метод весовых коэффициентов. Весовой коэффициент – это числовой коэффициент, параметр, отражающий значимость, относительную важность, «вес» данного ПВК в сравнении с другими ПВК, влияющими на эффективность профессиональной деятельности. Весовой коэффициент может определяться методом экспертных оценок, стратегическими целями и задачами, или исходя из теоретического анализа структуры профессиональной деятельности.

Определение поведенческих индикаторов и индикаторов выраженности ПВК, а также использование метода весовых коэффициентов позволяет сделать процедуру оценки максимально объективной избежать наиболее типичных ошибок восприятия в процессе аттестации:

– ошибка центральной тенденции (оценка большей части служащих средним баллом);

– ошибка снисходительности / завышенной требовательности (оценка большей части служащих высоким / низким баллом);

– эффект ореола (оценка служащего по какому-либо «самому главному», т.е. утрата комплексности оценки);

- ошибка контраста (средний аттестуемый оценивается высоко, если он идет после нескольких слабых и наоборот);
- стереотипизация (сравнение аттестуемого со стереотипом «идеального работника», который может сильно отличаться от реальных профессиональных требований);
- изменение стандартов в ходе аттестации (снижение изначально высоких требований к концу процесса аттестации).

Таким образом, такое важное направление реализации программы реформирования и развития системы муниципальной власти как внедрение эффективных технологий и современных методов кадровой работы невозможно без проведения серьезной подготовительной работы по двум основным направлениям: 1) создание комплексной модели системы управления персоналом, в основу которой должна лечь профессиональная модель муниципального служащего, и 2) выбор стратегии и разработка научно обоснованных механизмов введения новаций в существующую систему муниципальной службы.

Т.В. Разина (Нижний Новгород)

СОЦИАЛЬНЫЙ КОНТРАКТ КАК ФОРМА УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В УПРАВЛЕНИИ ИЗМЕНЕНИЯМИ НА ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Известно, что органы государственной власти и местного самоуправления испытывают серьезные трудности по реализации долгосрочных и среднесрочных стратегий и планов развития территорий, сохранению и наращиванию достижений прежних лет в социальной сфере. Особенности управления развитием территории муниципального образования в современных условиях, состоят, прежде всего, в том, что на уровне муниципального района трудности при известном отсутствии соответствующих ресурсов перерастают в значительные, а порой и неразрешимые проблемы. Одной из возможных альтернатив решения данной проблемы может являться реализация идеи общественного согласия в российском обществе.

Идея общественного согласия непосредственно относится к вопросу становления гражданского общества в России. Как известно, теоретической базой исследования гражданского общества является социально-философская теория «общественного договора» (буквальный перевод термина – «*социальный контракт*»), рассматривающая

происхождение гражданского общества, государства и права как результат партнерского соглашения между людьми¹.

В наше время, есть общее понимание того, что для достижения социального порядка, устраивающего всех или хотя бы большинство граждан, нужны эффективные механизмы согласования интересов отдельных людей и общественных институтов. Для разрешения же вопроса о том, какие непосредственно формы должны принимать эти гармонизирующие общество механизмы, необходимо анализировать социальную реальность и принимать во внимание особенности структурного существа общества.

Существует весьма простая формула взаимосвязи общественного договора с гражданским обществом. Общественный договор и гражданское общество – это довольно близкие понятия, потому что в каком-то смысле гражданское общество – это и есть общественный договор. По крайней мере, в двух смыслах. Во-первых, договор – это добровольная многосторонняя договоренность людей по поводу достижения и утверждения каких-то прав и интересов. Во-вторых, одно из наиболее распространенных современных понятий гражданского общества состоит в том, что гражданское общество – совокупность всех формальных и неформальных организаций и правил, которая соединяет отдельного индивида или семью, домохозяйство, с государством (властью) и бизнесом (частным сектором экономики). Следовательно, гражданское общество является договором еще и в том смысле, что оно – связь человека с государством и частной экономикой через те или иные формы организации, объединения².

В течение веков общественный договор в России носил строго патерналистский характер, при котором всем (или почти всем) членам общества гарантировался определенный уровень благосостояния в обмен на абсолютное послушание их непосредственным руководителям. Рядовые граждане были «освобождены» как от права принимать решения в отношении самих себя, так и от ответственности за решения. Общественный договор в СССР гласил примерно следующее: «Делай то, что тебе говорят, а власть позаботится о тебе и о твоей семье». С учетом многовековой исторической традиции, в условиях плановой экономики и тоталитарного государства такой тип общественного договора был единственно приемлемым и единственно возможным в системе социальных отношений советского времени.

¹ www.debian.org/social_contract

² Аузан А.А. Публичные лекции. Общественный договор и гражданское общество // www.polit.ru

Ряд объективных причин постепенно привел к разрушению такого общественного договора. Рядовые граждане начали понимать, что патерналистские отношения с государством внезапно и навсегда закончились. Гражданам пытаются внушить новые установки о том, что следует рассчитывать на собственную инициативу и предпринимчивость. Правительство оказалось не способным выполнять обязательства по отношению к гражданам, отказываясь от собственных обещаний. Нарастает кризис идентичности: у людей исчезла уверенность в своей принадлежности к определённой социальной группе, а на уровне страны граждане не могли объяснить, что общего в группе «Мы – граждане России».

Реальность экономических и социальных условий в России делает возвращение к общественному договору старого типа маловероятным, однако отчуждение между различными социальными группами в серьёзной степени затрудняет достижение нового социального согласия в обществе. Суть стихийно сложившегося к настоящему времени российского общественного договора и условный принцип отношений таков: «Люди, нам не мешайте, делайте, что хотите, только в наши дела не вмешивайтесь»¹.

Важнейшей задачей главы нашего государства, российского правительства, федеральных органов представительной власти, искренне желающих модернизировать, сделать современной российскую экономику и политику, является представление четкого проекта нового общественного договора. Можно полагать, что в основе нового общественного договора, который так необходим России, лежит постоянный *переговорный процесс* между субъектами гражданского общества и субъектами политического общества. Еще раз подчеркнем, что гражданское общество – отдельные граждане, неправительственные организации, политические объединения и свободная экономика в лице предпринимателей и наемных работников, а политическое общество – государственные институты, правительственные учреждения и государственный сектор экономики.

Ожидаемый всеми участниками результат процесса общественного договора должен состоять в том, что в России будут установлены *продуктивные нормы и правила взаимодействия* между бизнесом, правительством и обществом, а также между отдельными гражданами. В основе этих норм и правил должны быть положены принципы права, взаимного доверия и взаимной ответственности, прозрачности и подотчетности, а также общее видение национальных перспектив России как современного развитого демократиче-

¹ Явлинский Г.А. Общественный договор в России: прошлое и настоящее // www.yabloko.ru.

ского государства со свободной глобально конкурентоспособной рыночной экономикой. Если в результате общих долгосрочных усилий эти нормы и правила будут приняты и реализованы – значит, новый общественный договор вступит в силу, а Россия состоится как государство своего народа.

Оценка состояния российского общества, данная Президентом РФ Д.А. Медведевым в статье «Россия, вперед!»¹ и в Послании Федеральному Собранию Российской Федерации 2009 г.² свидетельствует о том, что мировой экономический кризис отрицательно повлиял практически на все социально-экономические сферы российского общества. Более того, «двадцать лет бурных преобразований так и не избавили нашу страну от унижительной сырьевой зависимости. Наша теперешняя экономика переняла у советской самый тяжелый порок – она в значительной степени игнорирует потребности человека». И если демократические институты в стране в целом сформированы и стабилизированы, то их качество весьма далеко от идеала, гражданское общество слабо, а уровень самоорганизации и самоуправления остается весьма низким. *Проблема* конструирования договорных отношений в обществе заключается: в способности продвинутых социальных групп к самоорганизации и к публичному выражению своих интересов, а также в готовности государственной власти идти им навстречу.

Безусловно, исторически-обусловленные обстоятельства России потребуют от институтов власти всех уровней и ветвей целенаправленной работы в качестве основного субъекта, «локомотива» данного процесса. Примером тому является деятельность Совета по содействию развитию институтов гражданского общества и правам человека при Президенте РФ: снятие бюрократических барьеров для развития бизнеса и некоммерческого сектора; приведение в соответствие с требованием времени системы законодательства по дебиюрократизации экономики; создание независимого экспертного сообщества; формирование союзов и партнерств внутри гражданского общества; развитие института благотворительности; устойчивый курс на информационную открытость и многое другое.

Нельзя полагать, что позитивные процессы в обществе будут развиваться автоматически. Ориентация на личные достижения естественно ведет к поискам гарантий сохранения достигнутого, причем эти гарантии уже не ожидаются как великодушный дар и не испрашиваются как милость «отеческого государства», а устанавливаются в ходе диалога общества и власти. Эта логика, пусть мед-

¹ Медведев Д.А. Россия, вперед! // www.kremlin.ru.

² Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ. 2009 // www.kremlin.ru.

ленно, но неуклонно завоевывающая общественное сознание, и есть логика общественного договора.

Таким образом, проведенный анализ приводит к выводу о том, что социальный контракт в современном российском обществе может стать основанием для гармонизации общественных отношений на пути развития гражданского общества.

Однако историко-культурные особенности социального диалога в России таковы, что продвижение идеи общественного договора должно стать предметом длительной и систематической работы, в первую очередь, органов государственной власти и местного самоуправления, которые способны вовлечь в эту деятельность множество иных социальных институтов и групп российского общества, заинтересованных в развитии подобных отношений и представлений. Для того, чтобы полноценный социальный контракт из идеи стал реальностью российского социума, необходимо обеспечить выражение, представительство и защиту интересов отдельных групп общества в их диалоге друг с другом и с государственной властью, развивая независимое экспертное сообщество и сокращая дистанцию вертикали сложившегося к настоящему времени в России общественного договора.

М.С. Савченко (Краснодар)

НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ НАСЕЛЕНИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ФОРМ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ

Понятия местного самоуправления и демократии связаны органично и чрезвычайно тесно. Европейская хартия местного самоуправления констатирует, что органы местного самоуправления составляют одну из основ любого демократического строя¹. Основное предназначение местного самоуправления как системы публичной власти — быть максимально приближенным к населению и удовлетворять его насущные интересы – предопределяет актуальность развития непосредственной демократии и иных форм участия граждан в осуществлении местного самоуправления.

Населением, в соответствии с федеральным законодательством, могут самостоятельно решаться любые вопросы местного значения. Разграничение сфер принятия решений по вопросам местного зна-

¹ Европейская хартия местного самоуправления от 15.10.1985 г. // <http://www.consultant.ru/online/base>

чения непосредственно населением и органами местного самоуправления устанавливается в уставе муниципального образования в соответствии с федеральным законодательством. Формы непосредственной демократии, используемые в местном самоуправлении и позволяющие населению муниципальных образований высказывать свое мнение и участвовать в решении вопросов местного значения, определяются в ст. 22–33 федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»¹ (далее – закон № 131-ФЗ). К ним относятся: местный референдум; муниципальные выборы; голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования; сход граждан; правотворческая инициатива граждан; территориальное общественное самоуправление; публичные слушания; собрание граждан; конференция граждан (собрание делегатов); опрос граждан; обращение граждан в органы местного самоуправления; другие формы.

Остановимся подробнее на характеристике некоторых из этих форм и их реализации в нормативных документах муниципальных образований на примере г. Краснодара. Такой анализ позволит оценить имеющийся опыт применения данного института и проанализировать особенности реализации форм непосредственной демократии на примере одного из городов юга России.

На первое место среди всех остальных форм осуществления местного самоуправления Конституция РФ ставит местный референдум. В то же время, в ходе реформы местного самоуправления в начале нашего века были перераспределены полномочия уровней публичной власти по правовому регулированию вопросов подготовки и проведения местных референдумов. Такие полномочия отнесены к полномочиям субъекта Российской Федерации, которые должны осуществляться через принятие законов субъектами Российской Федерации, а не уставами муниципальных образований. В Краснодаре после вступления в силу закона №131-ФЗ местный референдум не проводился.

Новой формой непосредственной демократии является голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправле-

¹ Федеральный закон №131-ФЗ от 06.10.2003 г. (ред. от 27.12.2009 г.) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. 2003. 8 окт.; 2009, 29 дек.

ния. Голосование по отзыву проводится по инициативе населения в порядке, установленном для проведения местного референдума. Основания и процедуру отзыва выборных лиц законодатель обязывает устанавливать в своих уставах муниципальные образования. В юридической литературе неоднократно подчеркивалось, что абсолютное большинство муниципалитетов ограничивается фактическим дублированием в уставах текста федерального закона, в котором упоминается лишь одно основание ответственности — нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения. Так, например, в Уставе г. Краснодара установлено, что основанием для отзыва депутата городской Думы Краснодара является подтвержденное в судебном порядке неисполнение полномочий депутата. Основаниями для отзыва главы муниципального образования г. Краснодара являются: 1) нарушение срока издания муниципального правового акта, необходимого для реализации решения, принятого путем прямого волеизъявления населения; 2) неисполнение полномочий, повлекшее нарушение прав и свобод граждан.

Характер этих оснований до такой степени абстрактен, что возможность вынесения судебного решения, констатирующего необходимый для отзыва юридический факт, практически невозможна. Вызывает сомнение способность суда реально определять характер невыполнения полномочий депутата представительного органа или выборного должностного лица. Законодательно не определен круг лиц, имеющих право предъявлять подобные иски. Кроме того, крайне проблематичной представляется и реальная возможность проведения самого голосования по отзыву выборного лица, с учетом сложнейшей процедуры сбора подписей и проверки их действительности, назначения и финансирования голосования в установленные сроки.

Приведенные выше процедурные проблемы фактически лишают население возможности реализовать право на отзыв выборного должностного лица. В практике г. Краснодара отсутствуют случаи отзыва депутатов или главы города на основании голосования. В то же время, необходимость отстранения может возникнуть, и подобный случай имел место в недавней истории Краснодара. Этот случай наглядно продемонстрировал, что при возникновении необходимости досрочного прекращения полномочий выборного должностного лица применяются способы, не связанные с голосованием населения. Так, в сентябре 2004 г. глава города был отстранен от должности решением суда после возбуждения против него уголовного дела по ст. 286 УК РФ – «Превышение должностных полномочий».

Рассмотренные факты являются формами непосредственного осуществления населением местного самоуправления. Результатом их реализации является принятие обязательного к исполнению публично-властного решения по вопросам местного значения. Другие формы, закрепленные в законе № 131-ФЗ, являются формами участия населения в решении вопросов местного значения. Этими формами выявляются мнения по конкретному вопросу местного значения, решать же этот вопрос будут органы местного самоуправления или их должностные лица.

Детально регламентируется в законе № 131-ФЗ реализация такой формы, как территориальное общественное самоуправление (ТОС): определены территории, где может быть создано территориальное общественное самоуправление, порядок установления границ этих территорий, формы осуществления ТОС, порядок регистрации ТОС как юридического лица. К сожалению, в законе не определены формы взаимоотношений органов местного самоуправления и органов территориального общественного самоуправления, за исключением того, что последние могут вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов. Основные формы такого взаимодействия желательно установить на федеральном уровне, поскольку на уровне муниципального образования они не всегда определяются правильно. Так, в ст. 6 положения «О территориальном общественном самоуправлении в муниципальном образовании город Краснодар», принятом городской Думой г. Краснодара 26.01.2006 г. закреплено, что органы местного самоуправления и органы ТОС определяют сферу совместной компетенции. Но органы ТОС формируются иным, чем органы местного самоуправления, способом, не обладают властными полномочиями и имеют лишь общественный характер. Отсюда у этих органов не может быть совместной компетенции, которая заключается в том, что по вопросам, входящим в эту компетенцию, властные решения принимают оба субъекта.

Совершенно новой формой участия населения в решении вопросов местного значения, появившейся в ходе реформы местного самоуправления, являются публичные слушания. Публичные слушания представляют собой обязательную стадию обсуждения муниципальных правовых актов по вопросам местного значения. Они проводятся в обязательном порядке перед принятием устава муниципального образования, местного бюджета и отчета о его исполнении, планов и программ развития муниципального образования, вопросов о преобразовании муниципальных образований и в ряде других случаев. Решение публичных слушаний имеет рекомендательный

характер. Важнейшим вопросом для реализации права жителей города на участие в осуществлении местного самоуправления является количество подписей, необходимых для назначения публичных слушаний по инициативе населения. Пунктом 2.2 Положения о порядке организации и проведения публичных слушаний в муниципальном образовании г. Краснодар установлена дифференцированная норма: слушания могут быть назначены в зависимости от характера вопроса по инициативе не менее чем 1000 жителей, 500 жителей или по инициативе заинтересованных лиц. Практика проведения публичных слушаний показывает, что требование 1000 подписей является чрезвычайно высоким.

Особо отметим, что органы местного самоуправления в современной России очень редко используют данное федеральным законодательством право устанавливать дополнительные формы участия населения в осуществлении местного самоуправления. Так, в Краснодаре муниципальными нормативными актами ни одна новая по отношению к закону № 131-ФЗ форма не введена.

Порядок реализации многих форм непосредственной демократии должен определяться нормативным актом представительного органа местного самоуправления. Задача органов местного самоуправления – создать достаточную правовую базу для того, чтобы население могло воспользоваться правом участвовать в решении вопросов местного значения. При этом механизм реализации этих форм должен быть действенным, чтобы не сложилась ситуация, когда формально порядок закреплен, а реализовать его на практике невозможно. Как очевидно из анализа нормативных документов, принятых органами местного самоуправления Краснодара, далеко не все процедуры непосредственной демократии являются действенными и создают условия для участия населения в осуществлении местного самоуправления. В настоящее время административная реформа актуализировала потребность исследования нормативных документов органов местного самоуправления в России на предмет создания ими условий для эффективного участия населения в решении вопросов местного значения. Подобные исследования могут осуществляться, в том числе, в рамках государственного или общественно-государственного мониторинга.

Э.В. Салафаниди (Краснодар)

КООРДИНАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИХ БЕЗОПАСНОСТЬ ГРАЖДАН НА АВТОМОБИЛЬНОМ ТРАНСПОРТЕ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ

Безопасность дорожного движения давно стала проблемой всепланетарной. Особенно в экономических развитых регионах Земли. Не миновала этой проблемы и наша страна.

Экономические и социальные потрясения в связи с политическими изменениями в России в конце минувшего века оставили свой тяжелый след в разных сферах жизни, в том числе, и в сфере безопасности дорожного движения.

Тому есть немало сопутствующих причин. Во-первых, практически, была разрушена существующая ранее (плохая, хорошая – вопрос второй) система государственного управления безопасности движения. Во-вторых, большая часть существующего в те (и последние) года автопарка перешла в частную собственность, со всеми вытекающими из этого факта последствиями – пренебрежение к системе контроля, получение минимальной и быстрой выгоды. В-третьих, на линии выпускался морально и физически устаревший, а то и просто неисправный транспорт.

Итог, как известно, печальный.

За годы с 1996 по 2005 на наших дорогах погибло более 300 тыс. человек, почти 2 млн получили увечья¹. Ежегодно в России погибает более 30 тыс. человек, получают травмы не менее 280 тыс. человек. Большинство дорожно-транспортных происшествий связано с невыполнением требований безопасности участниками движения.

В связи с этим, руководство страны посчитало необходимым принять федеральную целевую программу (ФЦП) «Повышение безопасности дорожного движения в 2006-2012 годах». Затем были приняты соответствующие региональные и муниципальные программы, направленные на снижение дорожно-транспортного травматизма. Реализация вышеназванной программы направлена на сокращение числа погибших в дорожно-транспортных происшествиях к 2012 г. в полтора раза по сравнению с 2004 г., взятом за базовую точку отчета.

Приоритетами в области обеспечения безопасности дорожного движения определены участник дорожного движения, транспортное средство и дорожная инфраструктура.

¹ См.: Материалы Первой всемирной министерской конференции по безопасности дорожного движения. М., 2009.

Вся эта работа может приобрести по-настоящему системный характер только тогда, когда она будет поставлена на твердую законодательную базу и определена с совершенствованием законов.

Надо сказать, что именно на этом направлении делается большая работа. Начиная с 2006 г. на федеральном уровне, например, принято 160 нормативных актов различной юридической силы, в числе которых – 20 федеральных законов, 8 указов президента РФ, 50 актов правительства, около 100 ведомственных и межведомственных нормативных актов¹. Внесен ряд изменений в Кодекс об административных правонарушениях.

Вместе с тем имеются факты и примеры прямо противоположного свойства. Например, до настоящего времени не определен спектр контрольных и надзорных полномочий между субъектами, участвующими в деятельности по обеспечению безопасности дорожного движения.

Результаты реализации ФЦП со всей убедительностью подтверждают эффективность программно-целевого подхода в решении проблем безопасности дорожного движения. Несколько контрольных цифр для примера. За январь-октябрь 2009 г. в России произошло на 6,6 % меньше дорожно-транспортных происшествий (167 989 случаев); в них погибли на 12,5% меньше человек (21367), на 4,9 % меньше человек получили ранения (212541)².

Ведется поиск новых эффективных методов улучшения ситуации на российских дорогах.

Сохранение положительной динамики в состоянии безопасности дорожного движения, как показывает опыт и нашей страны и многих других стран требует последовательных решений по разработке и осуществлению общенациональных программ с соответствующим ресурсным обеспечением. Опыт показывает, что в деле обеспечения безопасности дорожного движения могут работать различные организационные модели. Надо только подкрепить их право на существование соответствующими законодательными актами. Анализируя деятельность некоммерческих организаций, обеспечивающих безопасность людей на автомобильном транспорте на муниципальном уровне, становится очевидным, что соответствующие правовые коррективы следует внести в федеральные законы «Об образовании», «О лицензировании отдельных видов деятельности», «Об обязательном страховании гражданской ответственности владельцев транспортных средств» и другие.

¹ Материалы Первой всемирной министерской конференции по безопасности дорожного движения...

² Там же.

Например, согласно наставлению по организации деятельности Государственной инспекции безопасности дорожного движения по *пропаганде безопасности дорожного движения* (подчеркнуто нами – Э.С.), субъектами определены подразделения Госавтоинспекции, средства массовой информации, автотранспортные предприятия, соответствующие общественные объединения, дошкольные и иные образовательные учреждения. Требуется также взаимодействие органов исполнительной власти всех уровней и т.д.

Организация дорожного движения и обеспечение его безопасности – это многофакторная, комплексная проблема, замыкающаяся на правовые, экономические, социальные, технические, управленческие, психологические и другие вопросы. Вполне очевидно, что ее разрешение зависит от координации усилий всех уровней власти, гражданского общества, бизнес-сообщества и граждан.

Весь накопленный мировой опыт убеждает, что каждый член общества, какую бы социальную роль он не исполнял, обязан вносить свой посильный вклад в дело обеспечения безопасности дорожного движения.

Так, например, придорожный бизнес должен входить в систему «сетей выживания»; это также формирование прозрачности действий всех заинтересованных сторон; это работа по формированию индивидуального и общественного правосудия, преодоления правового нигилизма и обеспечению устойчивого положительного микроклимата во взаимоотношениях на улицах и дорогах. Это, наконец, постановка информационного обеспечения, предупреждение детского дорожно-транспортного травматизма, это активизация деятельности общественных некоммерческих организаций, страхового сообщества.

Рассмотрим все составляющие этого процесса на конкретном примере деятельности фонда «Кубаньдорбезопасность» Краснодарского края.

Фонд работает с 1996 г., и был создан для объединения и активизации усилий краевых ведомств, предприятий, учреждений и граждан, финансирования организаций и проведения различных мероприятий по обеспечению безопасности дорожного движения, реабилитации пострадавших. В настоящее время в крае действует более пятидесяти филиалов фонда во всех городах и районах Кубани.

Производственно-хозяйственная деятельность фонда направлена на организацию оказания услуг участникам движения, повышения качества и эффективности работы для увеличения средств, направленных на обеспечение безопасности дорожного движения.

Виды деятельности фонда включают в себя огромный комплекс услуг. Это оказание услуг при:

- регистрации транспортных средств;
- проведении проверок технического состояния автотранспорта во время прохождения ежегодного государственного осмотра;
- автостраховании;
- обслуживании спецстоянок;
- по линии административной практики;
- организации дорожного движения;
- оценочной деятельности;
- оформлении справок-счетов;
- ремонте автотранспорта;
- подготовке водителей транспортных средств;
- обучении водителей предприятий;
- организации проверок автотранспорта и водителей перед выездом на линию;
- обслуживании дорожно-уличной сети по установке и ремонту средств регулирования дорожного движения.

Надо сказать, что фонд «Кубаньдорбезопасность» является самой крупной некоммерческой организацией в России. С самого начала своей деятельности фонд не получил и не получает никаких государственных средств. Первыми шагами фонда стало оказание услуг населению в деле восстановления потерянных водительских удостоверений, регистрационных номеров, заполнения различных заявлений, бланков; консультации по тем или иным вопросам.

Полученная прибыль пошла на соблюдение интересов участников дорожного движения.

С 2004 г. фонд начал взаимодействовать со страховыми компаниями по оказанию услуг обязательного страхования автотранспорта для их владельцев. Так называемые аварийные комиссары фонда регулярно выезжают на место ДТП, плотно взаимодействуют с сотрудниками полка ДПС.

Филиал развивает сеть общественного питания для участников дорожного движения.

Пункты технического осмотра (ПТО), действующие по линии фонда позволяет профессионально оценить состояние автомобиля.

Фонд оказывает существенную помощь пострадавшим в ДТП. В 2009 г., например, пострадавшим детям направлено 260 тыс. руб., травматологическим пунктам больниц на реабилитацию пострадавших в ДТП – 420 тыс.¹

¹ Кубань сегодня. 2009. 8 окт.

Фонд постоянно развивает производственную сферу, которая и позволяет, собственно, зарабатывать средства. Здесь и подготовка водителей, и инструментальный осмотр транспорта, и оказание услуг общественного питания, и установка технических средств организации дорожного движения.

В настоящее время фонд организовал пассажирские автоперевозки в Лабинском районе; создает автошколы, медпункты для предрейсового осмотра водителей.

В бюджеты всех уровней в виде налогов за последние 12 лет фонд перечислил более 430 млн руб.¹

Работа фонда убедительно показывает, что действия по обеспечению безопасности дорожного движения имеют многосекторный аспект. Поэтому достижение положительных результатов в этой сфере возможно при условии привлечения участников разной ведомственной принадлежности, скоординированной работы как государственных органов, так и негосударственных структур, общественности и граждан.

Требуется также всестороннее взаимодействие Госавтоинспекции с Федеральным казначейством, Федеральной службой судебных приставов, Почтой России, Сбербанкам России и другими.

Хорошо известно, что основная проблема по организации движения концентрируется в городах, в муниципальных образованиях. Здесь вопросы в большей степени касаются министерства регионального развития РФ, поскольку оно занимается градостроительной политикой и реализацией Градостроительного кодекса РФ. И по большому счету министерство должно сделать встречные шаги в этом общем деле. Однако до сих пор возведение предполагаемых жилых микрорайонов, коттеджных поселков, отдельных строений, крупных торговых комплексов привязывается к действующей уличной дорожной сети, без вложения средств в дорожную инфраструктуру.

Президент Российской Федерации Д.А. Медведев рассматривает проблему так: «..... вопрос безопасности на дорогах требует комплексного подхода: это грамотное градостроительное планирование, которое у нас находится в довольно сложном состоянии, организация движения в целом, поддержание в надлежащем состоянии дорожной сети. А одним штрафом за нарушения смертность в авариях не снизить, нужны более эффективные меры»².

¹ Кубань сегодня. 2009. 8 окт.

² Цит по: Аналитический вестник. Безопасность на дорогах ради безопасности жизни / Спецвыпуск. 2008. № 13 (358). С. 83.

Ю.В. Саркисян (Нижний Новгород)

КОМПЕТЕНТНОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ: ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ

Одной из наиболее острых проблем публичной власти в России является проблема качества ее кадрового обеспечения. Это обусловлено тем, что любые позитивные сдвиги в законодательстве или в бюджетном обеспечении процессов управления оказываются неэффективными при недостаточной квалификации и компетентности работников органов исполнительной власти. Особенно это значимо для управления на местном, муниципальном уровне. Не случайно Европейская Хартия о местном самоуправлении от 15 октября 1985 г. определяет местное самоуправление как право и реальную способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения, а Конституция Российской Федерации (ст. 130) определяет местное самоуправление как самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью. Для такого самостоятельного решения проблем территории органы местного самоуправления и должны обладать реальной способностью использовать имеющиеся ресурсы в интересах населения.

В нормативном и теоретическом планах трактовки функций местного самоуправления в разных странах могут различаться, но в целом местное самоуправление может быть определено и как право населения данной территории на самостоятельное решение проблем местного значения, и как форма реализации этого права. Это означает, что городское население и формируемые им органы местной власти берут на себя ответственность за управление муниципальными делами, при этом степень участия государственных структур власти в решении политических, экономических и социальных вопросов местной жизни максимально ограничивается. Следовательно, основным условием эффективности местного самоуправления выступает способность и готовность его органов эффективно использовать местные ресурсы. Это определяется, в первую очередь, профессионально-личностными установками муниципальных служащих, уровнем их квалификации и компетентности. В этом плане отечественная система местного самоуправления сталкивается с рядом проблем, имеющих, на наш взгляд, специфически российское происхождение. Из этого комплекса проблем выделим основные.

Во-первых, длительный период централизованного планового управления советского периода прервал те традиции активности местного населения, которые только начали формироваться в системе земской власти начала XX века. В результате органы местной власти в большей мере ориентированы на реализацию федеральной политики при недостаточном учете местной специфике и избегании местных инициатив.

Во-вторых, в условиях быстрых и разноплановых изменений в системе публичной власти России двух последних десятилетий, уровень рисков в проявлении местных инициатив длительное время остается не просто высоким, а сверхвысоким. Соответственно, органы местной власти, как и любая организованная система, стремятся к самосохранению. Поэтому к обоснованной еще М. Вебером функции бюрократической системы – сохранению стабильности – у органов местного самоуправления добавляется и тенденция к сохранению статус-кво. Соответственно, задача поисков наиболее эффективных путей решения проблем местного населения вступает в противоречие с функцией самосохранения органов его исполнительной власти.

В-третьих, процесс оценки результатов деятельности органов местной власти в условиях сравнительно молодой российской демократии является предельно сложным. Местное сообщество не готово к такой оценке ни исторически, ни по уровню гражданской активности. Да и на научно-практическом уровне отсутствуют технологические разработки для оценки реальных результатов в работе местных органов власти. Традиционные же статистические показатели не могут рассматриваться в качестве надежных индикаторов результатов местного самоуправления. Это связано с тем, что качество жизни населения конкретной территории определяется множеством разнонаправленных факторов, среди которых деятельность муниципальных служащих – фактор существенный, но не единственный.

В-четвертых, серьезной проблемой остается задача формирования кадрового состава органов местной власти. Эта проблема имеет два базовых аспекта: обеспечение квалификации и компетентности муниципальных служащих. В этом плане обеспечение качества кадрового состава местной власти включает в себя следующие задачи:

- формирование модели профессиональной подготовки (программы) муниципального служащего, адекватной требованиям реальных задач, стоящих перед местной властью;
- обеспечение качества непрерывного профессионального образования муниципальных служащих;

– разработку концептуальных и технологических основ формирования компетентности работников органов местного самоуправления;

– создание механизмов оценки результатов деятельности как органов местного самоуправления в целом, так отдельных служащих.

Именно на решение этих проблем ориентирован Федеральный государственный образовательный стандарт профессиональной подготовки государственных и муниципальных служащих третьего поколения. В нем предложена базовая модель квалификации служащего – система знаний, умений и навыков, составляющих содержательный минимум профессиональной подготовки, а также дана характеристика базовых компетенций. Добавим, что если компетентность в широком смысле понимается как способность и готовность служащего к результативному решению профессиональных задач того уровня сложности, которые в данный момент ставит социальная реальность, то компетенция – сфера конкретно очерченных профессионально очерченных задач. Следовательно, речь не может идти только о знаниях, умениях и навыках, приобретенных в процессе формализованного, систематизированного образования. Такой процесс в лучшем случае обеспечивает квалификацию профессионала. Компетентность есть, прежде всего, способность обеспечивать максимально эффективный результат. А это требует соответствующей мотивации, готовности к самообразованию, инициативности и принятия рационального риска. Безусловно, последние качества в меньшей мере требуются исполнителям, в большей – служащим, выполняющим управленческие функции. Поэтому компетенции и выстроены от исполнительских (готовность обеспечивать документооборот, работать с гражданами, соответствовать этическим нормам функционирования публичной власти) до управленческих – от технологий принятия решений до готовности управлять социально значимыми проектами.

Реализация таких требований в подготовке муниципальных служащих осложняется тем, что компетентностный подход еще не стал в России массовым инструментом обеспечения качества профессионального образования. Это связано как с отечественными исследовательскими традициями, так и с многолетней практикой понимания профессионализма, не как обязательного требования к профессиональной деятельности любого уровня, а как к ее эталону, высшей степени овладения профессией. В то же время традиции зарубежной социологии профессий и образования, как классической, так и современной, рассматривают профессионализм в качестве сущностного, обязательного критерия профессиональной дея-

тельности. А для анализа результативности работы профессионала, начиная с 60-х гг. прошлого века, широко используется понятие «компетентности».

В связи с этим перед российским научным и образовательным сообществом стоит задача освоение зарубежного массива теоретических разработок, а также опыта формирования и оценки компетентности органов публичной власти и их служащих. Отметим в этом плане две, на наш взгляд, наиболее перспективные модели – англосаксонскую (Великобритания и США) и германскую. С опытом оказания государственных и муниципальных услуг, заложенных в этих моделях, следует активно знакомить российское общество. А задачу его адаптации к условиям России и отечественному менталитету еще предстоит решать.

Л.С. Скрипниченко (Краснодар)

ВНЕШНЯЯ ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ КАК ФАКТОР СТАБИЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА МАТЕРИАЛАХ КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ)

Характеризуя особенности внешней трудовой миграции в Краснодарском крае, отметим, что ее активность происходит, как и в целом по России, с 1990-х гг. Это время сложной социально-экономической ситуации, период обострения межэтнических противоречий. В связи с этим значительная часть мигрантов направляется в наиболее экономически развитые регионы с благоприятным социальным климатом, к числу которых относился и Краснодарский край.

Край является регионом активным в миграционном отношении. Основные этапы миграций в Краснодарский край связаны с величиной и качественным содержанием миграционных потоков, соотношением формальных и неформальных социальных регуляторов внешней трудовой миграции и совпадают с общероссийскими тенденциями. Однако, несмотря на схожесть и закономерность миграционных процессов в РФ, в Краснодарском крае имелись свои региональные особенности, выраженные в первую очередь в распределении мигрантов по отраслям экономики, географии стран-поставщиков трудовых мигрантов в край, специфике миграционного взаимодействия.

Как и в Российской Федерации в целом, существовавшие на этот момент еще советские социальные институты не в состоянии

были эффективно регулировать вновь складывающиеся реальные социальные практики. Миграция приобретает стихийный характер, а затем попадает под регулирующее воздействие формальных и неформальных социальных институтов, однако на первом этапе преобладают неформальные. Стремление к контролю за этими процессами привело во второй половине 1990-х гг. к активизации законодательства местных органов государственной власти в области миграции. Ужесточение законодательства сказалось на сокращении миграционного притока в край, а затем и его оптимизации. Все эти процессы определенным образом влияют на развитие местного самоуправления, как подлинного современного государственного института российской власти.

Раскрывая целевое содержания местного самоуправления в области внешней трудовой миграции необходимо отметить, что его самостоятельность, как и самостоятельность любой другой системы в рамках единой государственности, относительна. Это связано с тем, что, включаясь в общую систему общественного порядка, органы местного самоуправления вынуждены взаимодействовать со многими институтами государственной власти, хозяйствующими и иными субъектами правоотношений, законные права которых они обязаны учитывать в своей деятельности. Поэтому расширению самостоятельности местного самоуправления до «необъятных» размеров объективно препятствуют различные ограничители. Эти ограничители не ущемляют права местных сообществ потому, что являются достаточно рациональными и создают условия для согласованного функционирования и развития разнообразных общественных и государственных систем, которые возникают в гражданском обществе.

Одновременно надо указать на то, что самостоятельность местного самоуправления не является замкнутой на решение собственных вопросов. Органы местного самоуправления постоянно участвуют в процессах государственного ранга, связанных с формированием государственной политики в сфере обеспечения прав трудовых мигрантов и законных интересов населения. В частности, они могут обращаться в органы государственной власти автономного округа с предложениями по изменению действующего законодательства или инициированию новых законов о местном самоуправлении.

Остановимся более подробно на особенностях внешней трудовой миграции в крае. Распределение трудовых мигрантов в крае по сферам деятельности также имеет свою специфику. Процент занятых в строительстве значительно выше, чем в целом по стране, и наоборот ниже процент занятых в общей коммерческой деятельности и транспорте.

Характеризуя страны-поставщики трудовых мигрантов в Краснодарский край, отметим, что Китай, доминирующий в общероссийских показателях, представлен в крае незначительно, здесь доминируют страны СНГ – Украина (13,2 %), Молдавия (10,8 %), Армения (10,2 %), Узбекистан (8,4 %), Таджикистан (8,5 %), Азербайджан (2,4 %). Из стран «дальнего» зарубежья лидируют Турция (22,6 %) и страны бывшей Югославии (14,2 %), Вьетнам (1,8 %), Китай (1,4 %) и др.¹

Массовый приток мигрантов в край отразился на специфике их взаимодействия с местным населением, которое, как в целом по России, так и в Краснодарском крае видело в мигрантах угрозу своему экономическому благосостоянию. Учитывая полиэтничный состав мигрантов, это зачастую приводило к обострению межэтнических отношений. Рост нетерпимости к трудовым мигрантам в крае подчеркивают многие исследователи. Это явление тревожное, тем более что Кубань всегда характеризовалась как регион повышенной миграционной активности.

С решением этих проблем связаны и действия органов государственной власти Российской Федерации и органов местного самоуправления Краснодарского края, направленные на построение новой системы управления миграционными потоками с научным расчетом возможных рисков и последствий для принимающей стороны.

Проведенное исследование позволяет говорить о том, что трудовая миграция представляет собой форму адаптации населения к новым социально-экономическим условиям, постепенно она стала представлять собой реальный, эффективный, а в некоторых случаях единственно возможный способ повышения уровня и качества жизни для определенной части населения.

Исследование позволило установить, что в составе трудовых мигрантов в Краснодарском крае преобладают лица мужского пола, трудоспособного возраста (от 18 до 40 лет), имеющие среднеспециальное образование.

Основную массу трудовых мигрантов в крае составляют выходцы из бывших союзных республик. Характерной особенностью работников из стран СНГ также является их территориальная, историческая, а зачастую культурная, этническая близость к России, знание русского языка, российских законов.

Приехавшие из стран СНГ – это прежде всего рабочие средних и невысоких квалификаций, деятельность которых связана с физическим трудом. Трудовые мигранты заняты преимущественно в

¹ Труд и занятость в Краснодарском крае: Стат. сб. Краснодар, 2008. С. 113.

сфере строительства, торговли, сфере обслуживания.

Такая структура иностранной рабочей силы в крае является реальным результатом действия неформальных и формальных регуляторов, которыми выступают потребности рынка труда, условия труда и жизни мигрантов, благоприятные климатические условия, динамичный экономический рост, уровень заработной платы, характер взаимоотношений с местным населением, правовая база внешней трудовой миграции и т.д., которые также формируют конкретные социальные практики.

Среди конкретных социальных практик в сфере внешней трудовой миграции в Краснодарском крае, как в целом в России, можно выделить высокий уровень трудовой дисциплины иностранных рабочих, готовность к тяжелому и сверхурочному труду.

Практика трудоустройства мигрантов, как правило, основывается на опыте родственников и друзей, приехавших или проживающих в крае ранее. Все большее распространение получает практика работы по трудовым договорам. Также всеобщей является практика передачи заработанных средств в страну постоянного места жительства мигрантов преимущественно по личным каналам, реже банковскими переводами.

Материалы исследования позволяют утверждать, что уровень толерантности населения по отношению к мигрантам невысок. Контакты с местным населением возникают только в житейских ситуациях, при решении бытовых вопросов. В целом взаимоотношения с местными жителями характеризуются как осторожно-настороженные. Отношения с органами власти и правоохранительными органами носят преимущественно бесконфликтный характер.

Учитывая тот факт, что в последние годы трудовая миграция приобретает все более массовые формы, охватывая значительное число людей, изучение этого феномена все больше выходит за рамки научного теоретического анализа, становится все более востребованным в практике управления и регулирования растущих миграционных потоков. Влияние трудовых миграций на все сферы общественной жизни вызывает необходимость дальнейшего комплексного изучения такого многогранного явления.

А.В. Соколов (Ярославль)

ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГРАЖДАН И ОРГАНОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

Муниципальные нормативно-правовые акты в сфере регулирования форм и способов взаимодействия граждан и органов управления количественно преобладают в сравнении с региональными. Однако следует отметить, что значительное преобладание муниципальных нормативных актов объясняется тем, что в муниципальных образованиях существуют практически идентичные нормативные акты по сходным сферам регулирования. Наиболее часто встречающимися подобными муниципальными актами являются уставы муниципальных образований и документы, регламентирующие организацию и проведение публичных слушаний. Однако уставы не представляют собой существенного интереса для анализа участия граждан в процессе принятия решений, так как они регламентируют лишь общие вопросы жизнедеятельности в субъектах Федерации и муниципальных образованиях.

В большинстве регионов нормативные акты, регулирующие проведение публичных слушаний внутри регионов являются практически идентичными и декларативными, так как они не содержат конкретной процедуры их организации, проведения, и что еще более важно, учета мнения граждан, высказанного в ходе данных слушаний.

Однако в целом ряде субъектов Федерации существуют достаточно интересные документы. В частности, представляется очень интересным документ «Об утверждении Положения «О публичных слушаниях и порядке учета предложений в муниципальном образовании городское поселение «Город Малоярославец». В нем указаны непосредственные процедуры работы с полученными в ходе слушаний рекомендациями.

Еще одной крупной группой нормативных актов являются документы, регламентирующие создание и функционирование совещательных и консультативных органов. Однако в большинстве случаев в них не прописывается процедура функционирования данных органов. И что еще более важно – не прописывается процедура учета или даже последующего рассмотрения решений и рекомендаций данных совещательных органов. Естественно, что это не способствуют реальному участию граждан в процессе принятия решений.

Отдельно следует отметить группу нормативных актов, регламентирующих создание и деятельность общественных палат.

Необходимо выделить еще две очень важные группы нормативных актов – это акты, регламентирующие непосредственные процедуры взаимодействия некоммерческих организаций и органов управления, а также формы и процедуры поддержки некоммерческих органов. Среди примеров можно отметить постановление мэра г. Ярославля «О порядке предоставления поддержки общегородских общественно значимых мероприятий и тематических конкурсов, проводимых общественными объединениями».

Еще одной важной сферой регулирования оказалось территориальное общественное самоуправление. Здесь можно отметить следующие интересные документы:

– «О мерах по стимулированию деятельности по организации территориального общественного самоуправления в Рыбинском муниципальном округе»;

– «Об утверждении положения «О территориальном общественном самоуправлении в муниципальном образовании – Рязанский муниципальный район Рязанской области». Данный нормативный акт закрепляет за ТОС достаточно широкую компетенцию, в том числе и по контролю над органами управления и соответствующих организаций в части предоставления ЖКУ.

Особая группа документов – нормативные документы, регулирующие привлечение граждан и общественных объединений к решению важных региональных и местных задач и проблем. В основном, данные документы регулируют процедуру привлечения граждан и общественных объединений к охране порядка, градостроительства, решения актуальных социальных проблем (таких как, например, алкоголизм).

Одной из главных, выявленных в ходе проведенного исследования, проблем, является декларативность многих нормативных актов. Лишь незначительная часть документов предполагает конкретный механизм их реализации, учета мнения общественных объединений, их поддержки. Многие нормативные акты в регионах пишутся на основании какого-то одного типового документа, вероятнее всего рекомендованного региональным органом управления. Поэтому достаточно сложно найти уникальные документы.

Нормативно-правовое и нормативное обеспечение участия населения и общественности в деятельности органов власти и в процессе принятия решений формируется, в основном, за счет актов принимаемых органами (должностными лицами) исполнительной власти. Большинство совещательных и коллегиальных органов с участием об-

щественности также формируются при исполнительных органах. Это говорит о низкой активности представительных органов, их второстепенной роли в регулировании общественно-политических процессов.

Анализ хронологии принятия (издания) актов демонстрирует практически полную корреляционную связь между инновациями федерального центра и активностью региональных и муниципальных властей. Например, положения о публичных слушаниях приняты в период 2003-2005 гг. (после введения в действие 131 ФЗ). Самостоятельные инициативы практически отсутствуют.

Наиболее «популярными» сферами взаимодействия населения и общественности с органами власти являются: молодежная политика, военно-патриотическое воспитание и социальная защита. Другие сферы взаимодействия практически не имеют нормативной и нормативно-правовой регламентации.

В целом следует сделать вывод о низком уровне нормативно-правового обеспечения участия населения и общественности в деятельности органов власти и в процессе принятия решений и правовых условиях для деятельности. Небольшое количество нормативно-правовых и нормативных актов, узость сфер их действия говорят о том, что либо привлечения населения и общественности к деятельности органов местного самоуправления осуществляется в крайне небольшом объеме, либо взаимодействие это, в основном не закрепляется на нормативном уровне.

Следует отметить, что существует очень мало нормативно-правовых актов, закрепляющих стимулирование развития и деятельности гражданских организаций. Часто стимулирование деятельности выражается словом «содействие», что не говорит о реальных формах поддержки деятельности некоммерческих организаций.

Следует отметить, что правовое поле по вопросам взаимодействия между гражданским обществом и органами власти на местном уровне находится в процессе своего формирования. При этом, нужно отметить как положительную динамику в появлении нормативного регулирования в данной сфере, так и постепенное усложнение, и повышение качества документов.

Сегодняшнее состояние правового обеспечения процесса взаимодействия общества и органов власти, в большинстве регионов, носит фрагментарный характер, нормативные акты часто диссонируют друг с другом.

Высока доля формальных документов, не предусматривающих реальной реализации установленных норм. Документы принимаются «для галочки», заложенные в них нормы не стимулируют к их практическому использованию, что порождает большое количество

«мертвых» документов и/или формирует имитационные формы и механизмы (например, публичные слушания, правотворческая инициатива и т.д.).

Большинство документов страдает общими недостатками: декларативность, противоречивость, невысока юридическая техника.

К основным проблемам в организации взаимодействия местном уровне можно отнести:

– слабость нормативной базы в связи с недостаточностью / отсутствием в документах процедурных норм прямого действия и механизмов реализации этих норм в практику;

– использование неадекватных форм для решения поставленных задач, так как в большинстве случаев единственный способом решения любой проблемы видится создание очередного органа (общественного или нет), которому и переадресуется существующая проблема;

– недостаточна активность представительных органов во взаимодействии с гражданами и гражданскими организациями;

– высокий уровень заимствования в нормотворчестве, что может породить проблемы, так как в заимствованных актах может не учитываться местная специфика.

Роль гражданских организаций не в полной мере осознается при решении органами местного самоуправления большого числа вопросов, и привлечение к их решению общественности часто носит ритуальный характер.

О.Е. Ступникова (Пятигорск)

ПОВЫШЕНИЕ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В РФ

Самостоятельность является важнейшей характеристикой территории, поскольку во многом определяет возможности и ограниченность рычагов управления со стороны местных органов власти. Она же определяет и степень самоуправляемости территории. Чем выше территориальная самостоятельность, тем больше муниципальные образования имеют возможность осуществить что-либо «собственными силами», в частности, для реализации собственных инициатив. В экономическом смысле территориальную самостоятельность можно понимать как самостоятельность территориальных бюджетов, одним из элементов которых выступают бюджеты муниципальных образований. Применительно к последним принцип самостоятельности, согласно Бюджетному кодексу РФ, означает:

- право законодательных (представительных) органов местного самоуправления на местном уровне самостоятельно осуществлять бюджетный процесс;
- право устанавливать налоги и сборы, доходы от которых подлежат зачислению в местные бюджеты;
- право органов местного самоуправления самостоятельно определять формы и направления расходования средств бюджетов;
- недопустимость изъятия дополнительных доходов, экономии по расходам бюджетов, полученных в результате эффективного исполнения бюджетов¹.

Как любая качественная характеристика какого-либо процесса или объекта, «самостоятельность бюджетов» может иметь единицу измерения и методику измерения. С практической точки зрения количественная характеристика «самостоятельности местных бюджетов» одновременно дает и количественную характеристику «территориальной самоуправляемости».

Оценка финансовой самостоятельности муниципального образования может быть многовариантной. Отличие вариантов друг от друга заключается в учете различных категорий доходных поступлений в бюджеты муниципальных образований и, соответственно, различного объема налоговых платежей.

Согласно первому варианту финансовая самостоятельность муниципального образования оценивается долей местных налогов в общем объеме налоговых поступлений в местный бюджет. Второй вариант предполагает, что финансовая самостоятельность муниципального образования может определяться долей налогов, оставляемых на территории муниципального образования, по отношению к общему объему налоговых платежей, уплачиваемых налогоплательщиками, находящимися или проживающими на территории данного муниципального образования. Согласно третьему варианту для измерения финансовой самостоятельности территорий можно предложить еще одну оценку, представляющую собой долю местных налогов или налоговых поступлений в местный бюджет в общем объеме обязательных платежей предприятий².

Однако проблема состоит не только в получении конкретных числовых оценок финансовой самостоятельности, но и в поиске ответа на вопрос о том, насколько определенный уровень налоговой самостоятельности муниципальных образований является оправданным, может

¹ Бюджетный кодекс Российской Федерации. Текст с изменениями и дополнениями на 15 января 2008 г. М.: Эксмо, 2008. Ст. 31.

² *Перфильев С.* Финансовая самостоятельность муниципальных образований современной России // *Налоги.* 2002. № 2. С. 58–59.

ли он быть увеличен и целесообразно ли это, а также существуют ли определенные уровни достаточности и пределов налоговой самостоятельности местных органов власти.

Из всех вариантов оценок финансовой самостоятельности, изложенных выше, более всего теме исследования ее пределов и достаточности соответствует финансовая самостоятельность муниципального образования по формированию собственных налоговых доходов. Во-первых, налоговый механизм оказывается одним из наиболее сильнодействующих экономических регуляторов, и, во-вторых, потому, что именно этот показатель в наибольшей степени отображает воздействие местных органов власти на доходы местного бюджета и на формирование территориального налогового климата.

Используя данные показатели, проведем оценку уровня самостоятельности местных бюджетов в Российской Федерации. Рассчитаем уровень юридической финансовой самостоятельности местных органов власти при формировании доходов местных бюджетов, выражающийся в расчете доли местных налогов в налоговых доходах муниципальных бюджетов. Представленные в таблице данные позволяют сделать вывод о падении уровня самостоятельности консолидированных местных бюджетов Российской Федерации.

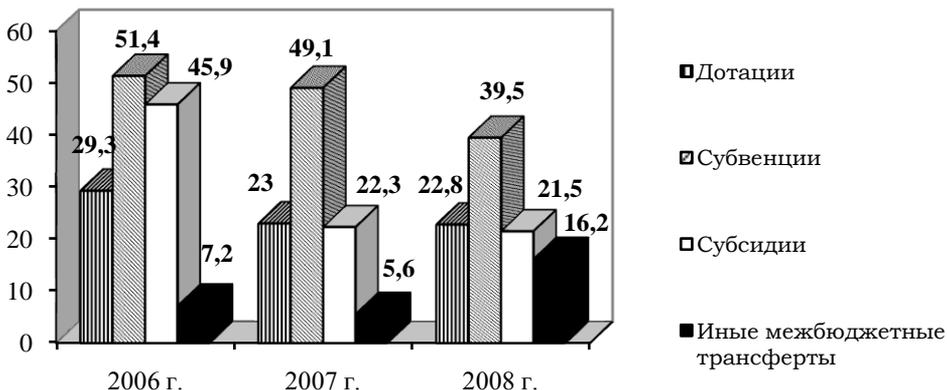
Оценка уровня юридической финансовой самостоятельности местных органов власти при формировании доходов местных бюджетов за 2006–2008 гг., %

	2006 г.	2007 г.	2008 г.
Консолидированные местные бюджеты Российской Федерации	13,1	12,3	10,9

Рассчитано по материалам сайта: <http://www.minfin.ru>.

Оценим также уровень самостоятельности местных бюджетов, анализируя структуру доходов с точки зрения их влияния на автономию местных бюджетов.

В местных бюджетах РФ довольно велика доля компенсационных платежей на осуществление задач, выполняемых по поручению, т. е. субвенций из Фонда компенсаций. Эта форма трансфертов свидетельствует об исполнении функций, являющихся компетенцией другого уровня власти. Кроме того, местным органам власти «предоставляется» также право за счет собственных средств местных бюджетов принимать участие в осуществлении государственных полномочий, которыми они не наделены законом. В консолидированных местных бюджетах Российской Федерации значительна доля трансфертов целевого характера, выделяемых для осуществления определенного проекта и одновременно требующих долевого финансирования со стороны местных властей, т. е. субсидий (см. рисунок).



Структура межбюджетных трансфертов консолидированных местных бюджетов Российской Федерации за 2006–2008 гг., %¹

Также в местные бюджеты России поступают доходы от распределения налоговых поступлений по принципу местного происхождения. Местные власти имеют право на зачисление поступлений по земельному налогу и налогу на имущество физических лиц в местный бюджет (закрепленные налоги), однако их удельный вес в доходах невелик, что не оказывает заметного влияния на уровень самостоятельности местных бюджетов. Правом на введение и отмену налогов местные власти в России не обладают, что также ограничивает самостоятельность местных бюджетов.

Таким образом, по итогам проведенного анализа, мы имеем основания считать уровень самостоятельности местных бюджетов в Российской Федерации невысоким и недостаточным для проведения местными властями последовательной и продуманной бюджетной политики.

Одна из возможностей повышения самостоятельности местных бюджетов связана с уточнением круга собственных и передаваемых полномочий, исполняемых органами местного самоуправления разного уровня, с порядком их регулирования, финансирования и пр. Нормы законодательства ставят осуществление государственных полномочий органами местного самоуправления, по сути, выше выполнения ими функций, ради которых они создавались. Перечисленные проблемы не могут не сказаться на степени самостоятельности местных бюджетов.

¹ Рассчитано по материалам сайта: <http://www.minfin.ru>

Для повышения уровня самостоятельности местных бюджетов необходимы меры, способствующие увеличению налоговой и неналоговой составляющих доходной составляющей, совершенствованию межбюджетных отношений.

Среди мер по увеличению налоговой части в доходах местных бюджетов можно предложить: снижение уровня минимальной доли дохода от реализации сельскохозяйственной продукции, дающего право перехода на единый сельскохозяйственный налог; увеличение норматива отчислений по единому сельскохозяйственному налогу для поселений со снижением его для городских округов; введение льготы по налогу на имущество организаций в отношении объектов жилищного фонда и инженерной инфраструктуры жилищно-коммунального комплекса, содержание которых полностью или частично финансируется за счет средств местных бюджетов; передача на местный уровень отчислений по упрощенной системе налогообложения.

Увеличение неналоговой части в доходах местных бюджетов может произойти при помощи законодательного включения в состав имущества, которое может находиться в собственности муниципальных образований, объектов недвижимости, используемых для получения неналоговых доходов местных бюджетов; предоставления земельных участков гражданам и юридическим лицам исключительно на основе проведения торгов; эффективного управления муниципальным имуществом; совершенствования механизма самообложения граждан и других мер.

Кроме того, укреплению самостоятельности местных бюджетов также способствовало бы законодательное ограничение объема обязательств к исполнению переданных государственных полномочий; стремление к планированию на долгосрочную перспективу объемов и структуры межбюджетных трансфертов.

Полагаем, что данные меры приведут к повышению самостоятельности местных бюджетов Российской Федерации и позволят им более качественно решать стоящие перед ними задачи.

Ф.Ж. Суркина (Сыктывкар)

УЧАСТИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ВЫБОРАХ В ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КОМИ)

Реформа местной власти идет в России с 1993 г. Становление и эффективное развитие местного самоуправления невозможно само по себе, решающее влияние на него оказывает политическая система региона.

Одной из основных особенностей реализации общих принципов организации местного самоуправления в Республике Коми является то, что она происходила в условиях развития регионального политического режима. Вместе с тем основные проблемы, существовавшие в области становления и развития местного самоуправления те же, что и во многих регионах России. «Отношение политических партий к местному самоуправлению самым тесным образом связано с их отношением к представительной демократии»¹.

Незавершенность процесса формирования гражданского общества, недостаточная активность институтов гражданского общества и партий в политическом процессе и в политическом развитии региона сыграла свою роль в реализации общих принципов. В Республике Коми, как и в других субъектах Федерации, в период подготовки и проведения выборов активизируется процесс формирования институтов гражданского общества, в том числе основ многопартийности.

Неотъемлемой составной частью этого процесса стало дальнейшее развитие существующих партий и возникновение новых. Так, в преддверии принятия 131-ФЗ, определившего концепцию реформы местного самоуправления, по данным Управления Министерства юстиции Российской Федерации по Республике Коми на 1 июля 2003 г. было зарегистрировано 982 общественных объединения, в том числе 33 политические партии, действовали 160 религиозных организаций, 19 конфессий.

В середине 2003 г. в республике действовали Коми региональные отделения (далее – КРО) политических партий: Аграрной партии России, Демократической партии России, Политической партии “Евразия”, Евразийской партии – Союз патриотов России, Всероссийской партии “Единство и Отечество” – Единая Россия, КПРФ,

¹ Коргунок Ю.Г. Политические партии России и проблемы местного самоуправления // Политика. 2003-2004. №4 (31). С. 149.

Консервативной партии России, партии “Либеральная Россия”, ЛДПР, Народной партии Российской Федерации, Народно-патриотической партии России, политической партии “Развитие предпринимательства”, Республиканской партии России, Российской объединенной партии промышленников, Российской партии Жизни, Российской партии мира, Российской политической партии мира и единства, Российской партии пенсионеров, Российской партии социальной справедливости, Российской партии труда, РКРП – РПК, Российской политической партии Мира и Единства, Российской экологической партии “Зеленые”, СДПР, Союза Правых Сил, Российской демократической партии “Яблоко”.

Правовую основу организации и проведения выборов в органы местного самоуправления РК составляли Конституция Российской Федерации, Конституция Республики Коми, федеральный закон № 67-ФЗ от 12 июня 2002 г. «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», № 25-РЗ «О местном самоуправлении в Республике Коми» от 28.05. 1998 года, нормативные правовые акты Центральной избирательной комиссии Российской Федерации, Избирательной комиссии Республики Коми, территориальных избирательных комиссий, исполнявших полномочия избирательных комиссий муниципальных образований.

Особое значение для реформирования современной политической системы республики имели первые выборы представительных органов местного самоуправления, в результате которых в 1999 г. был образован принципиально новый вид публичной власти – местное самоуправление.

На выборах в представительные органы местного самоуправления 1999 г. было зарегистрировано 1467 кандидатов на 461 депутатский мандат, что составило 3,1 кандидата на депутатский мандат. Дальнейшие выборы в органы местного самоуправления состоялись в 2003, 2005, 2007, 2008 гг. Рассмотрим участие политических партий в данных выборах.

Уровень конкурентности при регистрации кандидатов в представительные органы местного самоуправления в 2003 г. составил 3,9 кандидата на депутатский мандат и соответственно превышал аналогичный показатель на выборах в представительные органы местного самоуправления 1999 г.

Политические партии на выборах 2 марта 2003 г. получили следующее представительство в советах муниципальных образований:

Политические партии	Всего зарегистрировано	Всего избранно
«Единая Россия»	146	39
КПРФ	43	10
Народная партия РФ	31	8
Яблоко	27	2

В выдвижении кандидатов на должности глав администраций МО всего приняли участие 6 партий, наиболее активно участвовали те же четыре политических партий, выдвинувшие 13 кандидатов из 87 в 10 из 16 МО. Самостоятельно выдвинулись 5 кандидатов. По сравнению с выборами в Госсовет Республики Коми, участие политических партий в выборах должностных лиц органов местного самоуправления было менее активным, что в большей степени объясняется ограниченностью партийных организационных и финансовых ресурсов, тем более что были совмещены несколько выборов.

Главами МО были избраны 7 представителей региональных отделений политических партий из 13 выдвинувшихся (53 %).

Активно проводило избирательную кампанию Коми региональное отделение (КРО) партии «Единая Россия», для которых выборы в Государственный Совет Республики Коми и органы местного самоуправления Республики Коми 2 марта 2003 г. были своеобразной «генеральной репетицией» перед федеральными парламентскими выборами. Предвыборная агитация шла под лозунгом «Единороссы идут во власть, чтобы она служила людям».

Согласно закону РК от 05 марта 2005 года № 11-РЗ «О территориальной организации местного самоуправления в Республике Коми» была принята двухуровневая модель территориальной организации и образовано 211 муниципальных образований (МО), в том числе 5 городских округов, 15 муниципальных районов, 191 поселение, из них – 175 сельских, 16 городских. 16 октября 2005 г. (№ 27-РЗ «О выборах в представительные органы вновь образованных муниципальных образований в Республике Коми» от 05 апреля 2005 г.) состоялись первые выборы на поселенческом уровне в 190 вновь образованных МО (в сельском поселении Крутоборка Усть-Куломского района полномочия представительного органа выполняет сход граждан), срок полномочий которых был установлен 2 года и 2 месяца. Всего было выдвинуто кандидатов 4014, в том числе от политических партий 505 (12,6 %), по сельским поселениям 3354, в том числе от политических партий 412 (12,3 %), по городским поселениям 660, в том числе от политических партий 93 (14 %). Количество зарегистрированных от политических партий кандидатов составило 12,7 %

(всего зарегистрировано 3880 ,политические партии 493). Лидировала политическая партия «Единая Россия»: на уровне сельских поселений всего 3255, от политических партий – 400, в том числе «Единая Россия» - 312); по городским поселениям всего – 625, от политических партий – 93, в том числе от «Единой России» - 93.

11 марта 2007 г. состоялись третьи выборы на уровне местного самоуправления. Из 20 муниципальных образований (городские округа и районы) уставы 13 МО предусматривали избрание глав муниципальных образований на прямых всеобщих выборах.

Правовую основу выборов в органы местного самоуправления помимо указанных ранее нормативно-правовых актов, на основе которых проводились выборы 2003 г., составили также федеральный закон 131-ФЗ от 06 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закон Республики Коми № 65-РЗ от 07 июля 2006 г. «О выборах, референдумах и опросе в Республике Коми». Особенностью данных выборов было то, что кандидатский корпус большинства МО носил партийный характер, о чём свидетельствуют следующие данные. На выборах 2007 г. впервые представительный орган муниципального образования городского округа «Сыктывкар», состоящий из 30 депутатов, формировался по смешанной избирательной системе.

Уровень электоральной конкурентности по итогам выдвижения составил 5,8 кандидата на один мандат (2003 г. - 5,4), на один депутатский мандат претендовали 1,5 «партийных кандидата (2003 г. – 0,8), всего в выборах представительных органов МО приняло участие 631 представитель политических партий – 44,2 % от кандидатского корпуса (2003 г. – 381 кандидат, 21,3 %), «выдвиженцы» политических партий составили 37,9 % (2003 г. – 12,6 %), в то время как количество кандидатов-самовыдвиженцев сократилось: 2007 г. – 6,4 % (2003 г. – 8,7 %).

В результате из 427 депутатов 249 являлись представителями политических партий. Во всех Советах МО городских округов и муниципальных районов партия «Единая Россия» получила максимальное представительство по сравнению с другими политическими партиями, в целом по РК 44,6 % депутатских мандатов. Еще выше представленность политических партий была на выборах в отдельных МО 2 марта 2008 г., где на один депутатский мандат претендовали уже 1,9 «партийных» кандидата, 50,4 % составляли кандидаты политических партий, из них 28,3 % представители партии «Единая Россия».

Таким образом, результаты выборов свидетельствуют о повышении эффективности политического управления и дальнейшей

демократической политической модернизации регионального политического управления. Как уже отмечалось, одной из основных особенностей реализации общих принципов организации местного самоуправления в Республике Коми является то, что она происходила в условиях развития регионального политического режима. Именно в этот период в республике шел процесс демократической трансформации политического режима региона, что, безусловно, наложило свой отпечаток на становление и развитие института местного самоуправления в республике. Вместе с тем, принимая во внимание то, что институт местного самоуправления является неотъемлемой частью демократического общества, реализация федерального законодательства и проведение выборов в Государственный Совет Республики Коми и представительные органы местного самоуправления республики имеет особое значение для проведения дальнейшей демократической политической модернизации и повышения уровня эффективности политического управления в системе публичной власти Республики Коми.

О.И. Суховеева (Нижний Новгород)

ОБОСНОВАНИЕ НЕОБХОДИМОСТИ ПСИХОЛОГО-ПЕДАГОГИЧЕСКОГО СОПРОВОЖДЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ В ПРОЦЕССЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Современное российское общество находится на пути трансформации и поиска новых ресурсов для активизации и развития социальных институтов, играющих первостепенную роль в процессах оптимизации управления и модернизации социально-экономической жизни страны.

Развитие местного самоуправления в Российской Федерации является первоочередной задачей и власти, и общества в силу того, что органы местного самоуправления отвечают за инфраструктуру жизнедеятельности и формируют качество жизни населения, непосредственно решая проблемы, обозначенные федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ».

Таким образом, в настоящее время происходит активное совершенствование многих социальных институтов, в первую очередь таких, как местное самоуправление. Последние 5 лет прошли под знаком реформ: административная реформа 2006–2010 гг. в РФ,

реформа местного самоуправления. Реализация реформ и решение задач, стоящих перед муниципальной службой требует наличия квалифицированных управленческих кадров, специалистов, чья квалификация соответствует заявленному Президентом и Правительством РФ масштабу социальных реформ. Развитие компетентности работников органов и исполнительной, и представительной власти (а на ее основе и их ответственности) – одна из первоочередных задач, стоящих на пути совершенствования местного самоуправления.

Одним из основных принципов муниципальной службы является профессионализм и компетентность муниципальных служащих

Среди мер, направленных на реализацию принципа профессионализма муниципального служащего, наиболее важным является обеспечение эффективного функционирования системы профессиональной подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных служащих. Муниципальный служащий для реализации своих должностных обязанностей и полномочий имеет право на повышение квалификации и переподготовку в соответствии с функциями и полномочиями согласно занимаемой должности.

Поэтому на современном этапе развития российского общества становится очевидной необходимость совершенствования качества профессионального образования, подготовки специалистов, обладающих высоким профессиональным мастерством, активных, способных быстро и адекватно реагировать на возникновение новых обстоятельств, готовых к личностному и профессиональному росту, самореализующихся в профессии.

Радикальные перемены в социально-экономической жизни России существенным образом изменили образовательные приоритеты высшей школы. Социальный заказ потребовал от профессиональных учебных заведений подготовку специалистов, обеспечивающую их конкурентоспособность на рынке труда, социальную и профессиональную мобильность. Осуществляемая в стране модернизация профессионального образования исходит из идеи развития личности и ориентации ее не только на конкретную профессиональную деятельность, но и на формирование многофункциональных умений и готовности к освоению новых знаний и видов деятельности, к саморазвитию как условию самореализации.

В этих условиях вопросы качества обучения, целевая ориентация на формирование компетентности приобретают особую важность. Муниципальная служба как профессиональная деятельность предъявляет специфические требования к личности субъекта и возникает необходимость создания специальных условий для профессионально-личностного развития муниципальных служащих.

Решение этой задачи возможно только при условии системного подхода к профессиональной подготовке муниципальных служащих. Одним из наиболее актуальных в настоящее время является так называемый компетентностный подход в обучении и развитии специалиста, а повышение квалификации и переподготовка становятся наиболее эффективными формами послевузовского обучения, позволяющими развивать различные стороны профессионализма служащего.

Среди общих ключевых образовательных компетенций, знаний, умений, навыков и опыта, необходимых для осуществления профессиональной деятельности, можно выделить и так называемые личностные компетенции, играющие немаловажную роль в становлении и развитии специалиста.

В рамках гипотезы, нами предполагается, что оптимальное профессионально-личностное развитие муниципального служащего может обеспечить специальная программа психолого-педагогического сопровождения муниципальных служащих в процессе дополнительного профессионального образования. Программа психолого-педагогического сопровождения будет успешной при условии ее направленности на развитие тех сторон личности, которые обеспечивают эффективность и результативность деятельности служащего.

Психолого-педагогическое сопровождение должно быть основано на рекомендациях, выработка которых предполагает решение ряда теоретических проблем, а именно: выявление сущности, содержания и специфики профессиональных компетенций муниципальных служащих, разработка психодиагностической программы их изучения, выявления и развития компетенций, определяющих успешность профессиональной деятельности.

Эффективное психолого-педагогическое сопровождение обеспечивается реализацией комплекса психолого-педагогических условий: введение в программу обучения специальных курсов, направленных на развитие личностного потенциала слушателей (таких как: «Психология управления», «Конфликтология», «Психология личности», «Психология профессиональной деятельности», «Психология управления групповыми процессами», «Психология принятия управленческих решений»); поддержка мотивации слушателей к личностному развитию на всем протяжении профессиональной подготовки; повышение компетентности преподавателей в реализации возможности учебных дисциплин и внеучебной деятельности для развития личностных компетенций; проведение психолого-педагогического мониторинга.

Психолого-педагогический мониторинг слушателей обеспечивает получение своевременной и объективной информации, так как

программа психолого-педагогического сопровождения носит комплексный характер, основывается на принципах гуманизма, целенаправленности, сочетает результативный и процессуальный подходы, а также дает возможность продуктивного постоянного взаимодействия субъектов образовательного процесса на основе единства подхода к оценке результата деятельности, позволяет принимать обоснованные управленческие решения, совершенствовать качество профессионального обучения.

Таким образом, психолого-педагогическое сопровождение специалистов в области муниципальной службы в процессе дополнительного профессионального образования, является важной и актуальной проблемой для изучения, разработки программ, рекомендаций и может служить основой для развития профессиональных и личностных компетенций специалиста.

А.В. Тагаев (Ростов-на-Дону)

ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ КАК ЦЕЛЬ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ КОМПЛЕКСНОГО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Федеральный закон № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет, что комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования не входит в состав вопросов местного значения (ст. 14-16). Но согласно статье 17, полномочия органов местного самоуправления включают: «принятие и организация выполнения программ и планов комплексного социально-экономического развития муниципального образования». А значит, задачу комплексного социально-экономического планирования необходимо решать органам местного самоуправления и ее решение требует соответствующего методического обеспечения¹.

Цель разработки Концепции комплексного социально-экономического развития города (далее Концепция) заключается в поиске источников эффективности и повышения уровня социально-экономического развития города на основе роста материального благосостояния населения муниципального образования.

¹ Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Концепция представляет собой прогнозно-аналитический документ, содержащий систему представлений о стратегическом выборе, стратегических целях и приоритетах развития территории, основные положения стратегии и социально-экономической политики в разрезе ее отдельных составляющих и средств реализации поставленных целей.

На этапе разработки Концепции формируется согласованная система идей и взглядов власти, бизнеса и населения о стратегических целях социально-экономического развития муниципального образования, стратегических приоритетах и этапах реализации намеченных целей и задач.

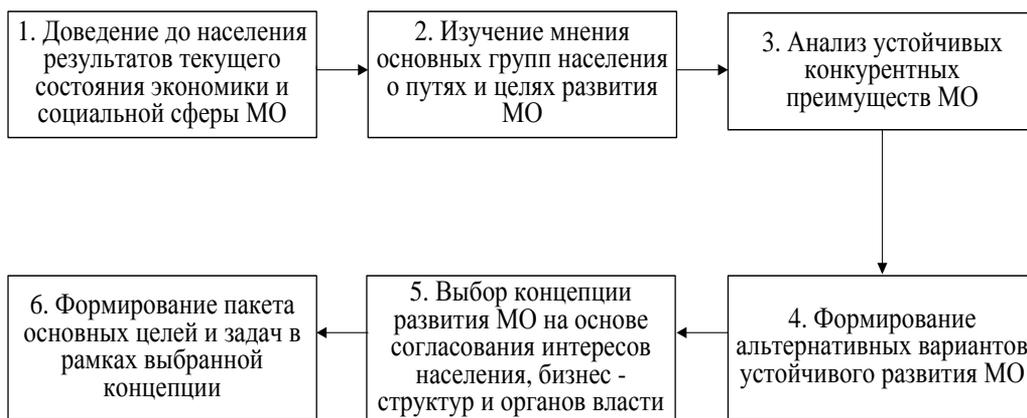


Рис. 1. Алгоритм формирования концепции социально-экономического развития муниципального образования

Данный этап – один из самых сложных, так как он фактически определяет успех всего процесса территориального планирования. Ошибка в формулировании основных стратегических идей развития муниципального образования, отсутствие согласованности интересов населения, бизнес-структур и органов власти в отношении основных стратегических целей и приоритетов развития города делают все последующие этапы планирования не эффективными.

Основная задача Концепции – четкое формулирование миссии муниципального образования, стратегии и идеологии его развития на длительный период времени.

Конкретный период, который охватывает концепция муниципального образования, определяется двумя факторами: во-первых, он должен быть кратным сроку полномочий органов представитель-

ной власти муниципального образования. Во-вторых, он не должен превышать период действия стратегии субъекта РФ¹.

Можно выделить следующие основные группы стратегических целей, реализация которых позволит обеспечить комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования:

- 1) Рост благосостояния населения муниципального образования.
- 2) Рост экономического потенциала муниципального образования.
- 3) Формирование муниципальной политики в сфере повышения образовательного, научного, культурного и духовного потенциала населения муниципального образования.
- 4) Обеспечение безопасности жизни в муниципальном образовании.
- 5) Улучшение качества среды обитания населения муниципального образования.

Очевидно, что при ограниченных ресурсах муниципального образования, даже за счет значительного притока внешних инвестиций, реализовать все перечисленные стратегические цели одновременно не реально.

В связи с этим успех последующих этапов территориального планирования и прогнозирования во многом зависит, наряду с правильностью выбора стратегических приоритетов развития муниципального образования, прежде всего от объективной оценки возможностей их реализации в плановый период.

Поэтому, помимо аналитики, данный этап предусматривает значительный объем исследовательской и экспертной деятельности. Как правило, из суммы возможных стратегических целей в большинстве случаев останавливаются на одной – главной и трех-пяти – локальных первоочередных целях и задачах, реализация которых обеспечивается ресурсным потенциалом и может дать наибольший экономический и социальный эффект².

Алгоритм формирования системы согласованных приоритетов развития муниципального образования, определяющих его стратегический выбор, приведен на рис. 2.

¹ Иванков В.И. и др. Формирование комплексных программ социально-экономического развития муниципальных образований: Уч.-метод. пос. Новосибирск, 2005.

² Разработка стратегического выбора муниципального образования. Уч.-метод. пос. М., 2004.

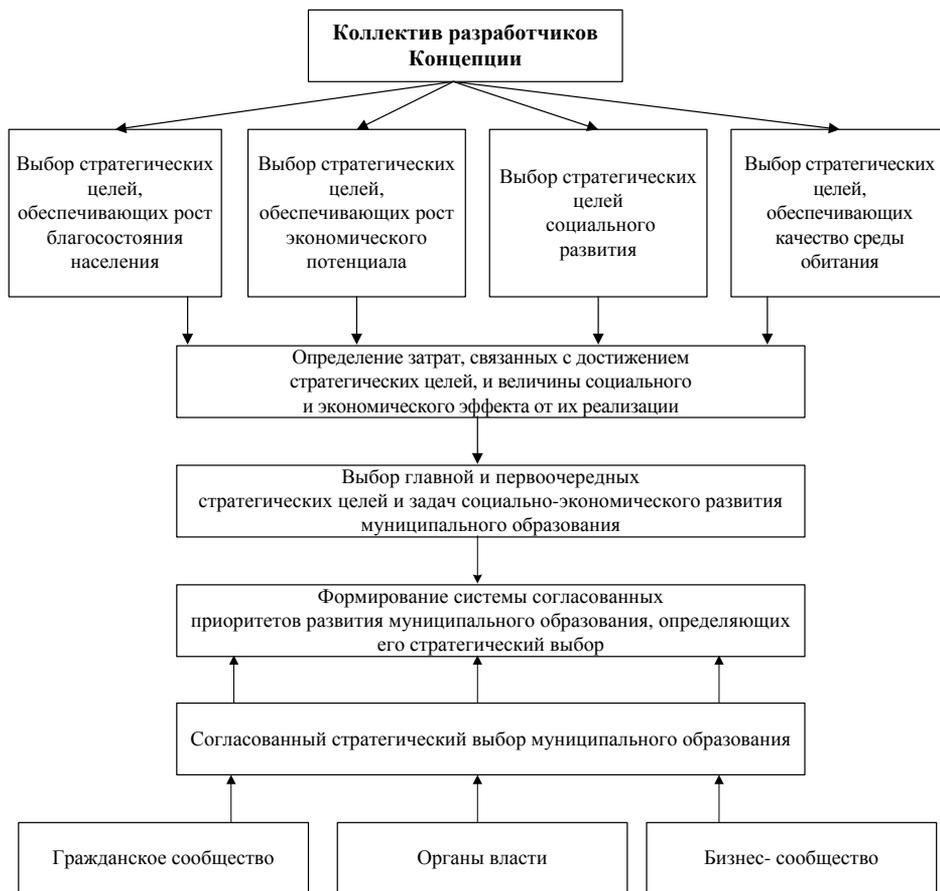


Рис. 2. Алгоритм формирования системы согласованных приоритетов развития муниципального образования, определяющих его стратегический выбор

Формирование стратегического выбора муниципального образования – сложный процесс, и его осуществление требует соблюдения определенных принципов, главными из которых предлагается считать:

1. Принцип комплексности – разработанная Концепция должна включать все направления развития муниципального образования.

2. Принцип прозрачности – весь процесс разработки, формирования и реализации Концепции должен освещаться в СМИ, информация о нем должна размещаться на web-сайте муниципального образования.

3. Принцип согласованности – разработанная Концепция не должна противоречить ранее принятым федеральным, региональ-

ным, а также программам социально-экономического развития муниципального образования.

4. Принцип эффективности – результатом реализации Концепции должен быть экономический или социальный эффект.

5. Принцип сбалансированности направлений развития муниципального образования.

6. Принцип легитимности означает, что Концепция не должна противоречить нормам федерального и регионального законодательства.

В.П. Таранцов (Ростов-на-Дону)

КАДРОЛОГИЯ И ЕЕ ЗНАЧЕНИЕ В ФОРМИРОВАНИИ И РАЗВИТИИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ КОМПЕТЕНТНОСТИ СЛУЖАЩИХ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ

Кадрология – новая научная дисциплина, имеющая глубокие исторические корни от Конфуция, греческих, античных, средневековых, реформистских и нового времени мыслителей. Кадрология в настоящее время, как никогда, становится востребованной и нуждается в тщательном исследовании. Это можно обосновать следующими моментами. Во-первых, в любой исторической эпохе человеческие сообщества имели тех, кто властвовал, управлял и тех, кто подчинялся или был в числе подвластных. В XXI в. в этом плане ничего не изменилось, в плане деления общества на властвующих и подвластных. Во-вторых, государственная кадровая политика в XXI в. заметно трансформируется под влиянием глобализационных процессов, финансово-экономических кризисных явлений в мировом масштабе и в связи с появлением информационных обществ. В-третьих, кадровая политика в условиях модернизации страны нуждается в существенном обновлении. В-четвертых, кадровая политика нуждается в концептуализации, институализации, актуализации, позиционировании и имиджировании.

Определение того, что является «кадроведческим» действием или деятельностью, а что не является – уже проблема, требующая дискуссии.

Методология и методы кадрологии в сфере государственной и муниципальной службы нуждается не только в систематизации, но и в иерархичности подходов анализа (этимологического, семантического, прагматического, институционального, системного, структур-

но-функционального, политологического, социологического, сравнительного и др.).

При множественности интерпретаций государственной кадровой политики, определений целей и задач, принципов и приоритетов, сложившихся методологических подходов, можно уже объективно говорить о рождении новой науки – кадрологии.

Традиционно сложилось так, что при введении новой дисциплины необходимо: а) задать объект и предмет, б) определить цели, задачи, понятийный аппарат, в) описать методологию и исследовательские методы, г) разграничить «территории» со смежными дисциплинами, что подразумевает соотношение: общее, специфическое и частное; д) прояснение особой роли или миссии данной дисциплины.

В России кадрология как дисциплина только утверждает свое институциональное присутствие. Она нуждается не только в концептуальных подходах, но и ценностных и нравственных измерениях, оценки эффективности субъектов властных отношений и управления.

Кадрология имеет достаточно масштабное поле значимости, которое можно дифференцировать на ряд аспектов, ракурсов – концептуальный; теоретическо-методологический; аналитический (исследовательский); нормативно-правовой; организационно-стратегический и организационно-тактический; информационный, технологический (разработка, внедрение и реализация технологий повышения квалификации и переподготовки кадрового состава), а также разработка основных положений регламента институтов местной власти; контрольно-аудиторский, образовательный, поощрительный, взыскательный, социально-психологический, коммуникативный, военно-политический, социокультурный, нравственно-этический, материально-экономический, геополитический, социально-ответственный, экологический, природоохранный, санитарно-гигиенический, оздоровительный, физкультурно-спортивный и др.

Кадрология помогает овладеть понятийным аппаратом кадровой политики, отличить главные категории стратегического управления от текущего управления, стратегического планирования и моделирования от текущего планирования и моделирования.

Кадрология – теоретико-методологическая основа стратегического мышления, сознания и самосознания кадров муниципальной власти, равно как и государственной власти.

Кадрология помогает субъектам власти различать такие виды активности, как:

- глубоко продуманная активность;
- непредвиденная активность;
- спонтанная активность

Особую значимость составляет методологическое обеспечение для развития умений и навыков пользователя дилеммой «важность – срочность», известный принцип Эйзенхауэра.

Важные дела – это те, которые требуют от субъекта власти более рационального, обдуманного подхода, в связи с тем, что имеют стратегическое значение для департамента, управления, отдела или отдельного должностного лица.

Срочные дела – это те, которые вышестоящее должностное лицо требует выполнить в более сжатый период.

Сознание подсказывает субъекту власти, что: важные срочные дела выполнить в первую очередь, то есть незамедлительно; важные несрочные дела могут выполняться в отдельное время, вплоть до нерабочего дня; неважные срочные дела поручаются подчиненным, обладающим высокой исполнительской культурой; неважные несрочные дела могут откладываться на более позднее время.

Кадрология способствует профессиональному развитию чиновников всех уровней.

Профессиональное развитие личности служащего (независимо от уровня) имеет свою стадийность.

Профессиональная компетентность – сложное явление и достаточно многофункциональное. Она (компетентность) имеет несколько составляющих, среди которых можно выделить – содержательную, ресурсную, социально-психологическую, коммуникативную, имиджевую, деятельную, мотивационную, технологическую и др.

Кадрология способствует субъектам власти, опираясь на основополагающие принципы, вырабатывать стратегию кадровой политики, кадровые доктрины, выбирать ту или иную модель кадровой политики, адекватную времени.

Сегодня выделяют централизованную, частично централизованную и децентрализованную модели.

Нам представляется, что модели государственной кадровой политики следует классифицировать на следующие виды: концептуальную, организационную, нормативную, диалогичную, плюралистическую, функциональную, ценностную, этатическую, технократическую, идеократическую, патерналистскую, харизматическую, демократическую, либерально-демократическую, консервативную.

Организационная модель государственной кадровой политики содержит целый ряд структурных элементов, которые присущи как институтам государственной власти, так и институтам муниципальной власти. Кадроведам необходимо знать не только структурные подразделения министерств, агентств, служб на федеральном уровне, на уровне субъектов федерации, в органах местного самоуправ-

ления, но и разрабатывать концепции кадровой политики, модели кадровых доктрин и процессов.

Функциональная модель государственной кадровой политики воплощает в себе совокупность полномочий, которые выполняют служащие в различных институтах власти.

Нравственная модель государственной кадровой политики содержит основные принципы морально-этического поведения и образа жизни чиновничьего корпуса.

Кадрология расширяет горизонт многофункциональной деятельности субъектов власти по формированию самосознания кадрового потенциала, которые влияют на развитие кадровых процессов, устойчивые, повторяющиеся связи и отношения, а также на выбор приоритетов и определение принципов кадровых процессов.

Кадрология, опираясь на принципы разделения властей, вырабатывает основные принципы: структурирования кадров в зависимости от иерархической лестницы, профессионализм кадрового потенциала; развития профессиональной культуры, морально-нравственного поведения и облика служащих.

Из вышесказанного мы можем дать дефиницию кадрологии в следующей формулировке: *кадрология – наука, разрабатывающая концепции, доктрины кадровой политики, стратегию кадровой безопасности, кадровую методологию, а также исследующая проблемы и закономерности формирования и функционирования кадров, тенденции кадровых отношений и кадровых процессов, культуру кадровой деятельности и кадроведческие технологии.*

**С.М. Токарева, В.В. Семиков,
А.П. Ходенков
(Ростов-на-Дону)**

ИННОВАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ КАК ОСНОВА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ДЕПАРТАМЕНТА, КОМИТЕТА, УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ИМУЩЕСТВЕННЫХ И ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ

Муниципальная собственность наряду с местными финансами составляет экономическую основу местного самоуправления. По этой причине вопросы формирования эффективного управления и распоряжения муниципальной собственностью являются приоритетными для всех муниципальных образований, их решение – это одна из приоритетных задач проводимых в стране реформ. Однако владение совокупностью сведений о государственной и муниципальной

собственности, таких как техническое, экономическое, правовое состояние объектов, договорах аренды или иного использования собственности, информацией о платежах и т.п. является необходимым, но ни в коем случае не достаточным для эффективного управления государственным и муниципальным имуществом.

Интересный опыт разработки инновационных решений по повышению эффективности управления собственностью, увеличению доходной части бюджетов всех уровней от использования государственного и муниципального имущества и уменьшению расходных статей накоплен Научно-производственным центром «Космос-2» (г. Ростов-на-Дону).

С 2003 г. разработка и внедрение инновационных решений и технологий в области управления имуществом любого уровня власти является одним из основных направлений деятельности НПЦ «Космос-2», что к настоящему моменту позволило компании выйти на лидирующие позиции в области реализации качественных и действительно эффективных проектов по управлению имуществом.

Центральным, но далеко не единственным звеном предлагаемых компанией технологических решений, является система автоматизации управления государственной и муниципальной собственностью (АС УМС). АС УМС – это уникальное комплексное решение, направленное на эффективное решение всего спектра задач, стоящих перед органами управления собственностью всех уровней, в том числе ведение пообъектного учета объектов собственности всех типов в рамках единого информационного пространства и банка данных, формирование единого кадастра земельных участков и объектов недвижимости и инженерной инфраструктуры, размещенной на них, управление правовыми отношениями по использованию государственной и муниципальной собственности и, в конечном итоге, управление всеми финансовыми потоками (начисления, платежи, пени, сальдо и т.д.) в бюджеты всех уровней от использования собственности.

В основу системы легли принципы соблюдения оптимального баланса между четким соответствием требованиям федерального и местного законодательства в области управления имуществом и возможностью тонкой настройки системы на все нюансы технологии учета и управления, принятыми в каждом отдельно взятом муниципальном образовании или регионе. Система обладает средствами саморасширения атрибутов, характеристик и показателей, принятых к учету для каждого типа объектов государственного и муниципального имущества, оперативной, функциональной и информационной адаптации к условиям изменения законодательства

или технологии учета без вмешательства разработчиков и программистов системы, что снижает затраты на поддержку и развитие системы.

Внедрение системы позволяет в значительной мере повысить уровень доходов в соответствующие бюджеты, а также увеличить эффективность бюджетных расходов за счет решения следующих задач:

систематизация учета имущества и земельных долей государственной, муниципальной и иных форм собственности, находящейся на территории муниципальных образований и субъектов РФ;

введение в практику расчета прогнозных вариантов и выбора наиболее эффективного варианта наполнения бюджета от использования имущества, оперативного принятия эффективных антикризисных мер;

осуществление расчета прогнозов имущественных и земельных налогов от организаций, физических лиц и других собственников;

введение оперативного контроля за использованием имущественных объектов и земельных участков путем учета поступлений платежей за аренду, выкуп и приватизацию объектов всех типов;

эффективное выявление и учет должников, использование кредитной истории арендаторов и других субъектов права при принятии решения о новых предоставлениях и переоформлениях договорных отношений;

значительное повышение эффективности претензионно-исковой деятельности органов управления собственностью без увеличения штата юридического отдела, значительное увеличение суммы взыскиваемых средств;

получение оперативной информации о неиспользуемых площадях как в целом по объекту, так и всех его частей, повышение эффективности использования имущества за счет предупредительного контроля истекающих договорных отношений по использованию имущества;

повышение эффективности работы структур органов управления собственностью, сокращение времени оказания услуг за счет тесной интеграции с системами электронного документооборота, контроля и мониторинга исполнительской дисциплины;

оперативное получение аналитической и статистической информации практически произвольной сложности по любым вопросам имущественных, правовых и финансовых отношений в любом разрезе и уровне.

В свете проводимых реформ, реализации программы «Электронная Россия», решений совместного заседания Государственного

Совета РФ и Совета при Президенте РФ по развитию информатизационного общества 23 декабря 2009 г., специалисты НПЦ «Космос-2» провели комплекс работ по необходимому развитию, расширению и интеграции системы управления государственной и муниципальной собственностью в единое технологическое решение по оказанию услуг гражданам и организациям в области имущественно-земельных отношений по технологии «Одно окно». В настоящий момент АС УМС является одним из центральных элементов комплексной автоматизации функционирования первого в Ростове-на-Дону Многофункционального центра (МФЦ) по оказанию услуг в соответствующей сфере.

Все это позволяет говорить о значительном приближении к тем целям и задачам, которые ставятся Правительством и Президентом РФ, в каждом отдельно взятом комитете, департаменте, министерстве имущественно-земельных отношений, то есть о своего рода успешной реализации проекта «Электронного департамента» в части достижения общих целей и задач проводимых реформ.

Между тем, достигнув очередных целей в области эффективно-го управления собственностью, специалисты НПЦ «Космос-2» продолжают движение вперед в рамках дальнейшего повышения уровня реализуемых решений.

К настоящему моменту НПЦ «Космос-2» близок к запуску пилотного проекта под названием «Электронный муниципалитет», в котором результаты, достигнутые при реализации системы функционирования электронного департамента займут одну из ключевых позиций. «Электронный муниципалитет» является закономерным продолжением и развитием задач, решаемых в рамках проекта «Электронный департамент», а также ряда других решений НПЦ «Космос-2» в сферах автоматизации функционирования органов социальной защиты населения, работы с обращениями граждан и многих других.

Система находится в промышленной эксплуатации в структурах органов управления имущественно-земельным комплексом муниципальных образований Ростовской, Астраханской, Воронежской областей, Ставропольского края.

Г.Г. Уварова (Ростов-на-Дону)

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ

Муниципальное образование является сложной социально-экономической системой. В связи с этим, изучение закономерностей построения, функционирования и развития таких систем на качественном и количественном уровнях требует разработки методологических основ ее исследования. Актуальными являются также вопросы выбора критериев и показателей оценки уровня социально-экономического развития муниципальных образований и эффективности деятельности органов местного самоуправления. Поэтому для отслеживания изменений в социально-экономическом развитии муниципальных образований, анализа в их дифференциации, требуется постоянно действующая система регионального и муниципального мониторинга. При этом для всех регионов и муниципалитетов необходима единая методика оценки эффективности системы управления, которая обеспечит сопоставимость результатов мониторинга.

В Ростовской области достаточно успешно завершен трехлетний этап муниципальной реформы (2006–2008 гг.). На Дону создано 463 муниципальных образования: 12 городских округов, 43 муниципальных района, 408 поселений, из которых 390 – сельских и 18 – городских поселений¹.

Основные направления, определившие систему проведения муниципальной реформы на Дону, начались с постановки задачи на каждый год реформы. Так, в 2008 г. актуальными были определены следующие задачи:

1. Повышение качества муниципального управления. В рамках решения данных задач внедрены административные регламенты, апробировали механизмы оказания государственных и муниципальных услуг, созданы многофункциональные центры оказания государственных и муниципальных услуг, внедрена система менеджмента качества в деятельность местных администраций и т.д.

¹ Сводный доклад о результатах мониторинга эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Ростовской области по итогам 2008 года. Утвержден протоколом заседания экспертной группы по проведению анализа результатов оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления Администрации Ростовской области от 17.09.2009 г. №1 / www.donland.ru

2. Повышение результативности и эффективности деятельности местной власти. В работу администрации Ростовской области внедрена практика проверки эффективности деятельности органов местного самоуправления и последующего заслушивания результатов на коллегии администрации области.

3. Организация и обеспечение муниципальной кадровой политики.

В соответствии с федеральным законом «О муниципальной службе в Российской Федерации» приоритетными направлениями формирования кадрового состава являются: применение современных технологий подбора кадров и повышение квалификации муниципальных служащих. В связи с этим Администрацией Ростовской области обеспечены необходимые организационные и правовые основы поступления на муниципальную службу, применения современных методов отбора, закрепили их в методических и правовых документах. За последние три года на краткосрочных семинарах и курсах повышения квалификации прошли обучение более 15 тысяч муниципальных служащих области. Создан информационно-образовательный Интернет-портал – проведение курсов повышения квалификации государственных и муниципальных служащих области в дистанционном режиме, который позволяет специалистам местных администраций, не выезжая за пределы муниципальных образований, посредством видеосвязи с администрацией области, получать всю необходимую информацию по интересующим вопросам. Сформирована областная база данных муниципального управленческого кадрового резерва, для эффективного использования человеческого ресурса и развития кадрового потенциала.

4. Формирование соответствующей нормативной правовой базы муниципалитетов. В Ростовской области началась работа по составлению регистра муниципальных правовых актов, который ведется в целях обеспечения контроля за соответствием муниципальных нормативных правовых актов областному и федеральному законодательству, создания условий для получения информации о нормативных правовых актах, путем ее систематизации, органами государственной власти, органами местного самоуправления, должностными лицами и организациями.

Реформа местного самоуправления – первая реформа, насыщенная реальным содержанием, позитивные результаты которой видны в итогах социально-экономического развития региона. На фоне специфических особенностей развития Ростовской области, связанных со сложившейся структурой экономики и сравнительно низкими показателями урожая растениеводческой продукции, обу-

словенных природно-климатическими условиями, – глубина падения отдельных социально-экономических показателей в период проявления кризисных явлений в регионе оказалась больше среднероссийских параметров.

Вместе с тем, к концу 2009 г. по результатам мониторинга социально-экономического развития области наблюдалось некоторое улучшение ситуации, основой которого является положительная месячная динамика всех укрупненных видов промышленной деятельности, строительства, транспорта, оборотов розничной торговли, общественного питания, объемов платных услуг населению и др. Однако, наметившиеся позитивные тенденции последних месяцев 2009 г. в большинстве секторов экономики Ростовской области не компенсировали спад итоговых показателей с начала года. Так, оборот организаций области, который включает в себя стоимость отгруженных товаров собственного производства, выполненных собственными силами работ и услуг, а также выручку от продажи приобретенных на стороне товаров (без НДС, акцизов и других аналогичных обязательных платежей) снизился на 11,7 %. Причем некоторые секторы экономики оказались подвержены кризисным явлениям в большей степени. Так, оборот оптовой торговли сократился на 21,2 %, обрабатывающей промышленности – на 15 %. Оборот добывающей промышленности сократился почти на 40 %¹.

В целом динамику социально-экономического развития Ростовской области в 2009 г. можно охарактеризовать, как восстановительную, поскольку, благодаря поступательному движению целого ряда видов экономической деятельности региона (особенно в течение последних месяцев 2009 г.) наметились тенденции сокращения глубины спада по целому ряду экономически значимых позиций.

Преодолению внешних и внутренних факторов, препятствующих развитию экономики области, способствовала выработка и реализация в течение прошедшего года Комиссией по обеспечению устойчивого социально-экономического развития области дополнительных мер региональной поддержки хозяйствующих субъектов и муниципальных образований. Вместе с тем, 2010 г. потребует дополнительных усилий бизнеса и органов власти и управления всех уровней по восстановлению и наращиванию докризисных объемов ведущими секторами экономики области.

Не вызывает сомнений тот факт, что эффективность функционирования региональной экономики во многом определяется эффективностью управления развитием муниципальных образований.

¹ Социально-экономическое положение Ростовской области в январе-декабре 2009 года: Докл. / Ростовстат. Ростов н/Д, 2010.

Для этого в Ростовской области производится оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления. Перечень показателей эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов утвержден указом Президента РФ «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». Основное внимание уделено показателям, которые в основном зависят от деятельности местных властей и характеризуют качество жизни населения, степень внедрения новых методов и принципов управления. Правительство РФ разработало перечень дополнительных показателей, форму доклада и необходимые методические материалы (утверждены распоряжением Правительства РФ от 11.09.2008 № 1313-р). Ежегодно, к 1 мая, главы муниципальных образований обязаны представлять в администрацию Ростовской области доклад за прошедший год и планируемые значения показателей на 3-летний период. В типовой форме доклада главы администрации таких показателей – 65. Таким образом, это существенно расширяет информационную открытость местных властей, дает возможность каждому жителю муниципалитета оценить эффективность работы избранной им власти и сравнить ее с результатами работы в других муниципалитетах.

Анализ эффективности деятельности муниципалитетов позволяет выявить сферы, требующие приоритетного внимания региональных и местных властей, а также формировать комплекс мероприятий по улучшению результативности деятельности органов местного самоуправления.

По итогам проведенного анализа эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Ростовской области за 2008 г. выявлены как позитивные, так и негативные тенденции в развитии муниципальных образований.

Позитивные результаты работы достигнуты по отдельным направлениям системы муниципального здравоохранения, образования, коммунального хозяйства, в сфере жилищной политики. Вместе с тем, в вышеуказанных сферах выявлен ряд проблемных областей. Так, общий объем неэффективных (сверхнормативных) расходов по городским округам и муниципальным районам области (образование, ЖКХ, здравоохранение, организация муниципального управления) в 2008 году составил 3.556 767,23 тыс. руб. В целях повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Ростов-

ской области, а также снижения неэффективных расходов, необходимо:

1. В сфере экономического развития: обеспечить разработку и утверждение мероприятий развития улично-дорожной сети муниципальных образований на краткосрочную (среднесрочную) перспективу; обеспечить выполнение целевых параметров Государственной программы развития сельского хозяйства и регулирования рынков сельскохозяйственной продукции, сырья и продовольствия на 2008 – 2012 гг., утвержденной Постановлением Правительства РФ от 14.07.2007 № 446; принять меры по вовлечению в хозяйственный оборот неиспользуемых сельскохозяйственных угодий и по признанию права муниципальной собственности на земельные участки, выделенные в счет не востребуемых долей; проведению мелиоративных мероприятий на непригодных для сельхозпроизводства землях с целью их введения в хозяйственный оборот; переводу полностью непригодных для сельхозпроизводства земельных участков (заболоченные, солонцовые почвы) в категорию земель запаса.

2. В сфере образования: продолжить работу по оптимизации сети муниципальных общеобразовательных учреждений, довести на начало 2009-2010 учебного года: количество общеобразовательных учреждений (юридических лиц) до 1140 (на начало 2008–2009 учебного года – 1171); количество филиалов общеобразовательных учреждений до 175 (на начало 2008–2009 учебного года – 275); принять меры по: доведению средних по муниципальному образованию значений наполняемости классов в городских школах – до 25; городских школах, расположенных в муниципальных районах – до 24,5; сельских школах – до 14; малокомплектных и рассматриваемых в качестве таковых – не ниже 9; снижению дисбаланса в структуре работников муниципальных общеобразовательных учреждений, поэтапному сокращению доли прочих работников по муниципальным общеобразовательным школам, не относящимся к категории малокомплектных или рассматриваемых в качестве таковых (2010 г. – до 75 %, 2011 г. – до 65 %, 2012 г. – до 53 %); сокращению избыточной численности учителей в соответствии с реальным контингентом учащихся.

3. В сфере здравоохранения: сбалансировать кадровые ресурсы, в первую очередь численность работающих (физических лиц) в учреждениях здравоохранения, а также провести работу по укомплектованию медицинских учреждений врачами и средним медицинским персоналом; завершить реструктуризацию коечного фонда с целью его оптимизации, особенно в территориях, использующих стационарзамещающие технологии; продолжить внедрение в дея-

тельность лечебных учреждений административных регламентов работы поликлиник, направленных на повышение качества и доступности медицинской помощи, стандартов медицинской помощи больным по всем профилям; с целью рационального использования функций службы скорой медицинской помощи оптимизировать ресурсы амбулаторно-поликлинических учреждений; осуществить внедрение новых организационно-правовых форм предоставления медицинских услуг; обеспечить организацию регулярного профилактического обследования населения; активизировать работу по формированию здорового образа жизни среди населения области.

4. В сфере жилищно-коммунального хозяйства: развивать конкурентные отношения в сфере управления и обслуживания жилищного фонда путем развития рынка частных управляющих компаний; развивать инициативы собственников жилья; содействовать созданию и развитию системы управления имуществом комплексом коммунальной сферы с использованием концессионных соглашений и других механизмов государственно-частного партнерства; повысить энергоэффективность за счет снижения теплопотерь при содержании жилищного фонда, стимулирования наиболее эффективных технологий производства тепловой энергии, установки приборов учета потребляемых электроэнергии, тепла и воды; содействовать привлечению новых муниципальных образований в мероприятия по капитальному ремонту многоквартирных домов и переселению граждан из аварийного жилищного фонда, финансируемых за счет государственной корпорации – Фонда содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства; осуществлять системную практику принятия и реализации в муниципальных образованиях комплексных программ развития коммунальной инфраструктуры; усилить меры: по достижению нормативной обеспеченности зелеными насаждениями муниципальных образований; по сбору, вывозу (городские округа, городские и сельские поселения) и утилизации (городские округа, муниципальные районы) отходов производства и потребления; до 2011 г.: ликвидировать систему перекрестного субсидирования; установить тарифы и надбавки, обеспечивающие финансовые потребности организаций коммунального комплекса, необходимые для реализации их производственных программ и инвестиционных программ развития системы коммунальной инфраструктуры; к 2012 г. прекратить возмещение предприятиям жилищно-коммунального хозяйства части платы граждан за жилое помещение и коммунальные услуги в объеме свыше установленного предельного индекса роста размера платы для населения и

перейти на 100% уровень возмещения населением затрат на предоставление жилищно-коммунальных услуг.

5. В сфере организации муниципального управления: организовать работу по снижению количества убыточно работающих организаций муниципальной формы собственности; усилить контроль за сроками ввода в эксплуатацию объектов капитального строительства, в том числе, находящихся в муниципальной собственности; обеспечить реализацию мер, направленных на оптимизацию структуры и штатной численности органов местного самоуправления.

Очевидно, что все указанные направления совершенствования системы муниципального управления необходимо реализовывать в совокупности на основе использования системного подхода к повышению эффективности системы управления социально-экономическим развитием муниципальных образований.

Ж.В. Филатова (Пятигорск)

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК МЕТОД ПОВЫШЕНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ АКТИВНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Местное самоуправление, составляющее один из уровней публичной власти, является базисом многих социально-экономических преобразований, происходящих в Российской Федерации. Мировой опыт свидетельствует, что важнейшим условием эффективности национальной экономики служит активизация экономического потенциала территорий – регионов и муниципальных образований. Формирование конкурентоспособной экономики должно опираться не только на имеющиеся в стране глобальные преимущества и ресурсы развития, определяющие экономический потенциал государства, но и в первую очередь, на совокупность возможностей, условий и средств развития экономического потенциала конкретных территорий (регионов и муниципальных образований). Это предполагает системный подход при разработке государственной инновационной политики, основанный на эффективном развитии инновационных процессов на региональном и местном уровнях. Необходимо отметить, что сущность инновационного развития заключается, прежде всего, в изменении характера экономического роста – в замене экстенсивного развития, основанного на устаревших технологиях и структуре экономики, интенсивным развитием на базе нововведений.

К инновационным методам развития муниципальных образований, в первую очередь, относится метод стратегического планирования. Для качественного повышения уровня управленческой деятельности необходимо, наряду с решением оперативных тактических задач, разработать стратегию развития муниципального образования. Именно стремление к устойчивости и постоянству побуждает к разработке и реализации стратегий развития территорий¹. В связи с трудностями, возникающими в муниципальной экономике в период кризиса, еще более актуализируется задача комплексного социально-экономического развития муниципальных образований на основе стратегий развития. «Сегодня можно констатировать, что административные и институциональные механизмы государственного управления территориальным развитием во многом утратили свою эффективность... Необходимы модернизация концепций и поиск новых методов и механизмов управления территориальным развитием на основе использования наилучшего опыта разработки стратегий территорий»².

Разработка стратегий муниципальных образований невозможна без наличия долгосрочных планов и программ развития соответствующих субъектов РФ и Российской Федерации в целом. Кроме того, государственная инновационная политика должна обеспечить полноценное участие муниципальной власти в инновационном процессе, особенно, в части стратегического планирования, учитывая отсутствие эффективных механизмов финансирования работ и механизмов стимулирования органов местного самоуправления к разработке подобных программ. В это же время муниципальным образованиям необходимо активней использовать метод стратегического планирования в своей инновационной деятельности.

Сегодня стратегические планы разрабатываются многими муниципальными образованиями. Интересен опыт в этой области города-курорта Пятигорска. В 2009 г. по заказу Администрации данного муниципального образования экспертной группой Пятигорского филиала Северо-Кавказской академии государственной службы была разработана «Стратегия развития города-курорта Пятигорска до 2020 года» (далее – Стратегия). В основу разработки Стратегии были положены стратегические направления, цели и задачи развития Россий-

¹ Минцберг Г., Альстрэнд Б., Лэмпел Дж. Школы стратегий: Пер. с англ. СПб.: Питер, 2005. С. 303.

² Рудой В.В. Разработка стратегий социально-экономического развития территорий: опыт Северо-Кавказской академии государственной службы // Стратегии управления социально-экономическими и политическими процессами в регионе: история и современность: Мат-лы региональной науч.-практ. конф. (16-17 октября 2009 г.). Ч. 1. Ростов н/Д; Пятигорск: СКАГС, 2009. С. 17.

ской Федерации, определенные Президентом и Правительством Российской Федерации, Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации, документы и материалы министерств регионального и экономического развития Российской Федерации, федеральные отраслевые стратегии, Проект Стратегии экономического развития ЮФО до 2025 г., Проект Стратегии социально-экономического развития Ставропольского края до 2020 г., Генеральный план развития города-курорта Пятигорска на период до 2030 г.

Стратегия основана на понимании важнейших проблем развития, оценке ресурсного потенциала города и сопряженных рисков с учетом влияния внешних факторов, выработке способов решения наиболее острых и важных проблем, активизации потенциальных «точек роста» и направлена на обеспечение высоких темпов экономического роста как базы для поступательного улучшения качества жизни населения на долгосрочную перспективу.

Генеральный замысел Стратегии развития города-курорта Пятигорска до 2020 г. состоит в том, что динамичное развитие санаторно-курортного и туристского комплексов в сочетании с развитием обслуживающей эти комплексы производственной сферы и финансово – деловой инфраструктуры позволят обеспечить финансовую самодостаточность города и повысить качество жизни горожан.

Разработчики выдвинули следующую парадигму стратегического развития города-курорта Пятигорска к 2020 г. – укрепление собственной экономической базы города обеспечивает его финансовую самодостаточность. Сформулирована и стратегическая цель развития – достижение мирового уровня комфортного города на основе сбалансированной социо-эколого-экономической системы.

В ходе разработки Стратегии была дана оценка внешних факторов и условий, влияющих на развитие города-курорта Пятигорска, проведен анализ внутреннего потенциала и тенденций, определяющих его развитие. Были обозначены основные проблемы и осуществлен анализ факторов, препятствующих потенциальной реализации проекта.

Результаты интегральной оценки стартовых условий и конкурентных преимуществ развития были представлены в формате SWOT – анализа сильных и слабых сторон, возможностей и угроз, что дало возможность представить два варианта сценария развития муниципального образования.

Наряду с инерционным сценарием был рассмотрен инновационный социально-ориентированный сценарий, основанный на концепции «Пять вершин» и предполагающий развитие Пятигорска как:

– инновационного парка «Экология жизни»;

- курортно-туристского центра;
- финансового и делового центра;
- историко-культурного достояния России;
- комфортной среды.

Возможность реализации Стратегии основывается на скоординированной деятельности субъектов муниципального развития, представляющих различные сферы: власть, науку, образование, бизнес, некоммерческий сектор, население. Успех ее реализации во многом зависит от того, насколько стратегическое видение будет переведено в управленческие действия органов местного самоуправления города, насколько действенным окажется механизм, обеспечивающий «баланс интересов» и скоординированные действия всех участников реализации Стратегии

В 2009 г. состоялось широкое общественное обсуждение Стратегии – публичные слушания, рассмотрение на заседании Городской думы, обсуждение на заседании Администрации города-курорта Пятигорска. Хочется подчеркнуть, что в стратегически ориентированной системе руководству надо уметь поддерживать равновесие и порядок, обеспечивать общую эффективность структуры и при этом быть новаторами, реформировать организационную структуру, адаптироваться, реагировать, обучаться¹.

В нынешних условиях функционирования муниципальных образований первостепенным императивом должно стать использование различных путей повышения инновационной активности, и, в том числе, формирование стратегий, адекватных вызовам современной эпохи. Важно, чтобы Стратегия не стала набором формализованных социальных показателей, а явилась «живым» документом, ориентированным на долгосрочное программно-целевое управление социальным развитием.

¹ Лидовская Л.Ф. Методологические аспекты и подходы к стратегическому планированию развития территорий (на примере г. Буденновска) // Стратегии управления социально-экономическими и политическими процессами в регионе: история и современность: Мат-лы региональной науч.-практ. конф. (16-17 октября 2009 г.). Ч. 1. С. 128.

И.С. Харченко (Ростов-на-Дону)

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Местное самоуправление, представляя собой систему самоорганизации граждан для самостоятельного решения разнообразных проблем жизнеобеспечения на определенной территории, выступает в различных сочетаниях и качественных характеристиках. Во-первых, это форма власти наиболее близкая к народу, до которой, как говорится, можно рукой дотянуться. Она на виду, избирается населением, ему подотчетна и осуществляется при его непосредственном участии. Именно местная власть призвана генерировать творческую энергию людей в созидательное русло. «Если мы не научимся брать в свои руки и деятельно обеспечивать близкие, жизненные наши нужды, – подчеркивал А.И. Солженицын, – а будем отдавать их на милость далеких, высоких бюрократов – не видать нам благополучия ни при каких золотовалютных запасах»¹.

Во-вторых, местное самоуправление по самой своей природе выступает как реальное проявление демократии и в этом его сильная сторона, фундаментальность. «Как ни выстраивай вертикаль государственной власти, – говорил председатель Совета Федерации Сергей Миронов, – без надежной муниципальной горизонтали она будет, словно безжизненный ствол дерева, лишенного корней. Нелепа ситуация, когда граждане свободно избирают главу государства и депутатов, но при этом не могут самостоятельно решать как обустроить жизнь в своем дворе, квартале, населенном пункте. Ненормально, когда на низовом уровне, где, по мнению социологов, решается до 4/5 всех жизненных проблем россиян, они оказываются без права на инициативу»².

В-третьих, местное самоуправление по сути является базисом, основой для создания полноценного, эффективного гражданского общества и его важнейших институтов, которые призваны создать действенную систему сдержек и противовесов от бюрократического государственного аппарата.

В-четвертых, местное самоуправление не только выражает коренные экономические, политические и социальные интересы жителей муниципальных образований, но и создает надежную платформу для интеграции интересов на уровне федерации и регионов.

¹ Российская газета. 2009. 28 окт.

² Сергей Миронов. Полномочия дали – денег нет // Российская газета. 2009. 28 октября.

«Муниципальная власть, – отмечает генеральный директор Конгресса муниципальных образований России Виктор Панкращенко, – это не какое-то «самоуправление в духе самоуправления», принимающее в штыки все решения федеральной и региональной власти. Но это и не представительство федеральной и региональной власти на месте, не полпреды президента и губернаторов в каждом городе и селе. Это сложная, в каждом городе и поселке обладающая своей спецификой и уникальностью организации система сдержек и противовесов, которая будет отстаивать на местах гармоничное сочетание федеральных, региональных и местных интересов»¹.

После принятия Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (в полном объеме он вступил в силу с 1 января 2009 г.) в стране началась масштабная, кропотливая и целенаправленная работа по формированию местного самоуправления с учетом рыночных реалий и продолжающихся процессов по укреплению демократических завоеваний в России. Муниципальная реформа, как, впрочем и все российские реформы, идет сложно, противоречиво, постоянно сталкиваясь с трудностями организационно-правового, экономического и финансового порядка. Все это сдерживает процессы становления самоуправления и не позволяет местной власти стать авторитетным и эффективным инструментом в решении вопросов местного значения и приобрести статус подлинно народной.

Тому есть ряд причин: как объективного, так и субъективного свойства. Россия, например, признала и ратифицировала Европейскую Хартию о местном самоуправлении. Но в Европе эта форма власти складывалась веками, постепенно апробируя различные конфигурации и модели самоорганизации граждан, их взаимодействия с государственными институтами и бизнес-сообществом. В России же муниципальная власть очень молодая и ее самоутверждение должно произойти в короткие сроки. При этом надо по возможности учесть богатый европейский опыт, но и развить свои специфические формы местного самоуправления, которые соответствовали бы ментальности, традициям и образу жизни всех наций и народностей, представленных на территории России.

Отдавая должное проделанной работе по формированию институтов местной власти, в тоже время следует обратить внимание на «болевые точки» местного самоуправления, которые проявляются особенно рельефно. Прежде всего речь идет о степени децентрализации власти. В свое время лидер ЛДПР В. Жириновский утверждал, что

¹ Эксперт. 2007. № 39. 22-28 окт. С. 88.

«Россия не может быть федеральным государством. Она тысячу лет была жестко централизованной страной и может быть только такой»¹.

Безусловно, централизованные начала сыграли огромную роль в истории нашего государства. Особенно в экстремальные периоды данная модель координации экономической, политической, производственной, финансовой и социальной сторон жизни оказалась единственной верной и эффективной. Возьмем, например, Великую отечественную войну. Выдержать тяжелейшие испытания и добиться победы в борьбе с коварным врагом помогла жесткая система централизованного планирования и управления народным хозяйством и железная политическая воля, которая пронизала всю огромную страну, мобилизовала и сконцентрировала ресурсы на важнейших направлениях, подчинив их единой цели.

Значение централизации и сегодня нельзя отрицать, отдавая все на откуп рыночным саморегуляторам. Но во всем есть мера. По мере развития производительных сил, усложнения хозяйственных связей, лавинообразного роста ассортимента товаров, бурных темпов научно-технического и технологического прогресса управлять централизованно всеми подсистемами становится не просто сложно, но и неэффективно. Нам представляется, что на определенном этапе политическое руководство СССР пропустило момент, когда можно было постепенно и осторожно расширять самостоятельность союзных республик, делегируя им полномочия по развитию экономической и социальной сферы. Это позволило бы сдержать многие негативные процессы, сохранить управляемость страной, нейтрализовать те силы, которые способствовали распаду Советского Союза.

В настоящее время в совершенно иных политических и экономических условиях выстраивается федеративное государство, в рамках которого разграничиваются предметы ведения, компетентность и полномочия федерального центра, регионов и местного самоуправления. Количество регионов сокращается. Их было 89, а сейчас – 83. Процесс этот не форсируется, что совершенно правильно. Но не исключено, что со временем количество субъектов федерации составит 30-40 за счет укрупнения и объединения, что вполне логично. Ведь есть регионы с малой численностью населения, а их экономика по объемам не превышает экономическую мощь небольшого российского города.

Совершенно иные тенденции просматриваются на местном уровне. Здесь децентрализация власти возведена в абсолют. В Ростовской области, например, раньше было 55 муниципальных обра-

¹ Труд, 2003. 17 янв.

зований, а сейчас – 463. Особенно значительный рост наблюдается по сельским поселениям. На Дону их 390, в Краснодарском крае – 352, в Волгоградской области – 421, в Дагестане – 687.

Следует заметить, что децентрализация всего и вся – это родовой признак российских реформ. Так, в ходе приватизации государственной собственности под предлогом создания конкурентной среды по рекомендациям западных консультантов «разрезали» на части крупные промышленно-производственные комплексы, которые раньше работали в единой технологической цепи. В результате предприятия, НИИ, КБ, проектные организации оказались в руках различных собственников и начался процесс их деградации и разрушения. Когда, например, было принято решение о создании Объединенной авиационной корпорации (ОАК), то только для консолидации активов потребовалось несколько лет.

Похожая ситуация произошла и с энергетикой. Советская единая централизованная электроэнергетика считалась лучшей в мире, служила эталоном надежности и управляемости. Реформа РАО «ЕЭС России» привела к расчленению единого комплекса, генерирующие мощности передачи в частную собственность. Итог печален: ни конкуренции, ни инвестиций и безудержный рост тарифов. Бизнес не стал в должном объеме вкладывать средства в модернизацию энергетике, любой ценой выжимают прибыль, пренебрегая вопросами надежности и безопасности. Авария на Саяно-Шушенской ГЭС с человеческими жертвами – яркое тому свидетельство.

«Реформа, – утверждает губернатор Кузбасса Аман Тулеев, – привела к подорожанию электроэнергии, росту дефицита энергетических мощностей, снижению надежности энергоснабжения и росту износа основных фондов, нехватке инвестиций в генерирующие мощности и системы передач, росту аварийности и ухудшению качества электрического тока... В общем, взамен вертикально интегрированного комплекса с единым технологическим циклом от производства до передачи и сбыта энергии мы получили бесчисленное число субъектов энергетики, разделенных по видам деятельности, и как следствие снижение управляемости отрасли»¹.

Подобных примеров можно привести много.

Децентрализация на уровне местного самоуправления (особенно в сельской местности) выявила ряд негативных моментов.

Во-первых, совершенно необоснованно вырос управленческий аппарат, хотя качество и эффективность работы местной власти от этого не повысились.

¹ Российская газета. 2008. 6 июня.

Во-вторых, чрезмерное дробление муниципальных образований привело к тому, что многие из них не имеют налогооблагаемой базы или она просто мизерная. Нередко на территории сельского поселения нет предприятий, не развит бизнес, нет рабочих мест. В таком случае строить какую-то программу развития такого поселения, а тем более комплексно подходить к созданию нормальных условий для жизни людей практически невозможно.

В-третьих, децентрализация местного самоуправления сделала весьма актуальной проблему целевого использования средств местных бюджетов. Особенностью российской действительности является то обстоятельство, что население совершенно выключено из процесса контроля за расходованием бюджетных денег. Даже если бы кто-то попытался вникнуть в эти технологии, его никогда не допустят до этого. А официально осуществлять действенный контроль за бюджетированием очень сложно.

Практика показывает, что в бюджетной сфере допускается много нарушений, злоупотреблений и даже преступлений. И особенно их рост наблюдается на местном уровне. Несколько лет назад было проведено исследование структуры рынка коррупционных услуг по уровням и ветвям российской власти. И оказалось, что почти 75 % случаев коррупции происходит на уровне муниципалитетов¹.

Кроме того, при этом не был учтен зарубежный опыт и закономерности развития местного самоуправления в мире. А они таковы: укрупнение муниципальных образований – это тенденция, которая явно обозначалась в Германии, Франции, Нидерландах, Финляндии, Норвегии, Дании. В Швеции, например, за последние 50 лет число муниципалитетов сократилось почти в 5 раз. Идет постепенное слияние небольших коммун в более крупные образования, что дает выигрыш и в экономическом, и в социальном плане.

Безусловно, слепо копировать европейский опыт и механически переносить его на российскую почву. Все-таки Европа имеет прекрасную инфраструктуру, коммуникации, дороги, чего в России на селе нет и не скоро будет. Поэтому укрупнять муниципальные образования надо продуманно, обоснованно, с согласия жителей. Здесь необходимо проявить гибкость и здравый смысл. На наш взгляд, укрупнение сельских муниципальных образований целесообразно осуществить по экономическим, социальным и иным соображениям. Но при этом нельзя лишать поселки и хутора своих исполнительно-распорядительных органов. Другими словами, попробовать соединить централизацию и децентрализацию в единый работающий

¹ Дегтярев А., Маликов Р. Институциональный анализ деловой коррупции в России // Вопросы экономики. 2005. № 10. С. 107.

процесс. Для этого в каждом хуторе или поселке можно утвердить должность старосты (или атамана, если компактно проживают представители казачества) и секретаря-делопроизводителя. Их функции – заниматься решением текущих вопросов. Что же касается проблем более сложного порядка, то один - два раза в неделю на место приезжают специалисты из районной администрации и ведут прием граждан. В этом случае власть и де-юре и де-факто будут действительно приближена к населению. Кроме того, в ряде случаев можно было бы пересмотреть или уточнить границы муниципальных образований. Можно привести пример. Хутор «Каменный Брод» Радионово-Несветайского района Ростовской области входит в состав муниципального образования, администрация которого находится в Кутейниково. Расстояние свыше 20 км. Хорошей дороги нет, автобус ходит редко, да и билет стоит дорого. Добраться до власти трудно и накладно. В тоже время недалеко от «Каменного Брода» находится поселок «Октябрьский», «Щепкино» и хутор «Красный». Но они входят в состав Аксайского района. Логика подсказывает, что эти населенные пункты целесообразно объединить в одно сельское поселение. И тогда для жителей «Каменного Брода» закончатся «хождения по мукам» в Кутейниково, да и вопросы жизнеобеспечения населения будут решаться значительно лучше и с большим эффектом.

Другим серьезным недостатком местного самоуправления является то, что местные органы власти очень слабо воздействуют на социально-экономические процессы, которые происходят на территории муниципальных образований, должным образом не управляют ими. Во всяком случае хозяйственное развитие, формирование экономической деятельности на территории происходит, в ряде случаев, при минимальном участии местной власти. Финансово-экономический кризис, который прокатился по России, убедительно подтвердил это. Во многих моногородах возникали сложные социальные конфликты между трудом и капиталом. Местные власти не только не смогли предупредить данные события, но и не предприняли усилий по их разрешению. Так, в Приморском крае работники предприятия «Русский вольфрам» семь месяцев не получали заработную плату. Факт вопиющий. Но местные и региональные власти не знали даже собственника этого предприятия. Конфликт удалось разрешить лишь после вмешательства Президента РФ Д. Медведева.

Власть, которая не способна принимать ответственные решения и реально, а не на словах, влиять на социально-экономические процессы, «держат» бизнес в рамках правового поля и заставлять его выполнять обязательства, теряет доверие людей. В этом отношении весьма показательными стали события в Пикалёве летом 2009 г.

Ситуация здесь осложнилась из-за остановки трех градообразующих предприятий, которые до приватизации функционировали как единый технологический комплекс. На этих заводах работала значительная часть 22-тысячного населения города. Люди потеряли рабочие места, им три месяца не выплачивали заработную плату. Доведенные до отчаяния бездействием местных и региональных властей, они почти на сутки перекрыли федеральную магистраль Новая Ладога – Вологда и штурмом взяли здание городской администрации. Ситуацию удалось разрешить лишь после приезда в город премьер-министра В. Путина.

Слабость местной власти в решении экономических вопросов особенно явно проявляется в сельской местности. Удар рыночных реформ по селу был настолько разрушительным и мощным, что отбросило его на многие десятилетия назад. Получили развитие негативные процессы, которые никак не удастся остановить или хотя бы затормозить. Село спивается и вымирает. Причин здесь много, но главные из них – изменение социально-экономических условий, отсутствие работы для молодежи, низкие доходы.

Нам представляется, что было бы полезным обратиться к советскому опыту развития села. Разумеется, не всё и там было идеальным, но стратегия развития была продуманной и обоснованной. На селе было два взаимосвязанных и взаимообусловленных фактора, которые определяли содержание и динамику роста. Во-вторых, это крупное товарное производство, которое выступало фундаментом всех социально-экономических процессов на селе. Носителями крупного товарного производства были колхозы и совхозы. Они выполняли функцию селообразующих структур и предметно влияли на все стороны жизни сельского населения. Во-вторых, личные подсобные хозяйства, которые успешно функционировали и показывали высокую эффективность, опираясь на колхозное и совхозное производство.

Советская модель развития села отличалась целостностью и была нацелена на конкретное решение экономических и социальных проблем. Колхозы и совхозы занимались производством сельскохозяйственной продукции. Они же при поддержке государства строили на селе жилье и бесплатно предоставляли его своим работникам. На их балансе находились детские сады и ясли, медпункты и амбулатории, столовые и другие системы жизнеобеспечения. Они возводили дороги, ремонтировали их, обеспечивали отдых работников, решали многие другие вопросы. Колхоз и совхоз – это опора села. И такой подход был вполне оправдан и логичен.

Рыночные реформы сломали эту систему. Прежде всего была подорвана основа крупного товарного производства. Колхозы и сов-

хозы были ликвидированы. На их месте возникли множество мелких частных структур (фермерские и крестьянские хозяйства, ОАО, ООО и др.). Часть имущества разворовали или просто бросили. Землю разделили на паи. Теперь частники занимаются производством сельхозпродукции, а социальную заботу о жителях села должна проявлять местная власть. И сразу же ситуация изменилась в худшую сторону. И в экономическом, и в социальном плане. Новые субъекты хозяйствования по структуре и объемам производства заметно уступают бывшим колхозам и совхозам. Да и социальные вопросы развития села решаются из рук вон плохо. Сложившееся положение можно проиллюстрировать на примере уже упоминавшегося нами хутора «Каменный Брод», где раньше находился совхоз с аналогичным названием. Совхоз специализировался на производстве садоводческой продукции (яблоки, груши, сливы, вишня, черешня, черноплодная рябина, малина, крыжовник). Занимался и зерновыми культурами, имел пасеку. Все трудоспособное население хутора работало в совхозе. Люди хорошо зарабатывали, кроме денежной оплаты каждый работник получал по 5-6 тонн яблок, которые можно было продавать на рынках Ростова. Совхоз предоставлял жилье и содержал инфраструктуру села.

Рыночные реформы, многочисленные реорганизации и переделы собственности от этого благополучия не оставили и следа. На тех же площадях, которые занимал совхоз «Каменный Брод» сегодня получают сельскохозяйственной продукции в 5-6 раз меньше, чем раньше.

Ликвидация сложившихся в советский период крупнотоварных форм хозяйствования на селе, по нашему мнению, повлекла за собой целую цепочку негативных экономических и социальных процессов, породила застойную безработицу в сельской местности, неблагоприятно сказалась на развитии села. Почему раньше на селе не существовало безработицы, а наблюдалась даже нехватка рабочих рук и для уборки урожая в массовом порядке привлекали людей из города? Дело в том, что сельское хозяйство развивалось комплексно. Наряду с растениеводством большое внимание уделялось таким трудоемким видам деятельности как животноводство, садоводство, овощеводство. Сегодня же эти отрасли не в почете. Отсюда высокая зависимость от импорта: мясо и мясопродукты, сыры, молоко, сливочное масло и другие продукты сельского хозяйства в массовом порядке завозятся из других стран. СССР, например, 100% своей потребности в томатной пасте удовлетворял за счет собственного производства. В настоящее же время выпуск этой продукции практически свернут повсеместно. Томатная паста поступает из Ирана,

Турции, Узбекистана и Китая. А причина одна – производственная и транспортная инфраструктура разрушена. Чтобы ее восстановить, нужны значительные инвестиции, много специалистов. Частному бизнесу это не всегда под силу. Но даже если приобрести за рубежом современные заводы по производству той же томатной пасты, то оказывается, что нет сырья. В массовом порядке томаты для промышленной переработки уже никто не выращивает. Пищевая промышленность оказалась в тяжелом положении, спрос с ее стороны на сельскохозяйственную продукцию сократился во много раз, отсюда и производство стало ориентироваться в основном на розничную торговлю. На юге страны мало осталось садов. Поэтому соки и фруктовые консервы идут потоком из-за рубежа¹.

Восстановление на селе крупного товарного производства независимо от формы собственности – это естественная и реальная финансово-экономическая основа местного самоуправления. Только таким образом можно иметь здоровую налогооблагаемую базу, формировать бюджет и на этом фундаменте решать сложные социально-экономические и демографические проблемы села. Особого внимания заслуживает доходная база местных бюджетов. В соответствии с действующей мировой практикой все имущественные налоги считаются местными и полностью зачисляются в местные бюджеты. Но в российских условиях их удельный вес невелик. Так, в 2008 г. в сумме всех налоговых поступлений земельный налог составлял 10,3 %, а налог на имущество физических лиц – 1,2 %, в то время как отчисления от подоходного налога достигли 68,6 %². Это означает, что повышение заработной платы в сельском хозяйстве даст приток финансовых средств в местные бюджеты гораздо больший, чем все имущественные налоги вместе взятые.

Между тем положение с оплатой труда на селе далеко от благополучия. И здесь контроль и внимание со стороны местных властей должно быть усилено. «Российская газета» от 16 декабря 2009 г. поместила статью Валерия Догадаева «Открытый урок». В ней рассказывается о совещании по проблемам развития животноводства, которое провел губернатор Краснодарского края Александр Ткачев в предгорном Мостовском районе на базе крестьянско-фермерского хозяйства Николая Чалова. Хозяйство действительно замечательное и вызывает искренне восхищение. У фермера общее поголовье крупного рогатого скота составляет семь тысяч голов, 620 голов – молочное стадо. Выращивается 1500 свиней. Пять животноводческих ферм. Все корпуса оснащены современным оборудованием,

¹ Российская газета. 2010. 24 февр.

² Финансы. 2009. № 5. С. 26.

производственные процессы автоматизированы. Имеется собственный комбикормовый завод, который производит 260 тонн кормов в сутки. Налажена переработка мясной и молочной продукции. В распоряжении Н. Чалова 21 тыс. га земли, из них 7 тыс. га пашни и 14 тыс. га – сенокосы. На четырех предприятиях работают 502 человека.

Сегодня крестьянско-фермерское хозяйство Н. Чалова является одним из крупнейших не только на Кубани, но и в России.

Но даже на таких элитных сельскохозяйственных предприятиях заработная плата работников остается сравнительно низкой – 10 600 руб. в месяц в среднем и 11 тыс. руб. в животноводстве. Это практически вдвое меньше среднероссийских показателей. Тем не менее многие считают такой уровень доходов неплохим. В сельском хозяйстве нередко можно встретить зарплаты в 5-6 тыс. руб. Просто негде больше работать и люди соглашаются и на такие условия. При нынешних ценах на товары и услуги, когда надо платить за все и вся, 5-6 тыс. рублей – это показатель абсолютной нищеты. Особенно тяжело приходится семьям с детьми. Более того, в сельском хозяйстве устойчиво культивируются «серые» схемы выплаты доходов. Предприниматели таким путем стараются минимизировать налоги и страховые выплаты.

Опыт многих зарубежных стран убедительно показал, что реальное, подлинное самоуправление складывается и действует там, где живут богатые и обеспеченные граждане. Они могут самоорганизоваться, применить систему самообложения и самостоятельно решить вопросы жизнеобеспечения. Если же люди бедны, имеют низкие доходы, то на таких территориях организовать местное самоуправление трудно. В большинстве случаев оно будет носить формальный характер и сопровождаться пассивностью населения.

А.И. Харченко (Ростов-на-Дону)

ГОСУДАРСТВО И РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Проблемы становления и развития местного самоуправления, как формы власти и одной из основ конституционного строя РФ, сложны, многообразны, имеют определенную динамику и постоянную нацеленность на создание и совершенствование системы жизнеобеспечения для людей, проживающих на территории муниципального образования. Уже сам факт наличия местного самоуправления в его разнообразных формах и моделях подтверждает демократичность политической системы общества, свидетельствует о том, что в стране наряду с интересами личности и государства признаются и гарантируются местные интересы, интересы сообщества лю-

дей, связанные с решением вопросов непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения. Учет этих интересов, их реализация и органичное включение в баланс национальных интересов – это верный признак прочности общества, надежности его несущих конструкций, стабильности, социального благополучия и способности к поступательному развитию.

В соответствии с Конституцией РФ местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Оно не входит в систему органов государственной власти, имеет сферу своей компетентности, позволяющей по своему усмотрению распоряжаться материальными, финансовыми, имущественными и другими ресурсами для решения вопросов местного значения. Однако несмотря на то, что местное самоуправление выведено за рамки государственного управления, оно остается в системе общественного, общегосударственного устройства страны, опирается на государство и без его всесторонней материальной, правовой, финансовой, информационной, кадровой и иной поддержки развиваться и эффективно функционировать не может. Об этом еще в конце XIX в. говорил академик В.П. Безобразов, характеризуя российскую систему земского управления. «Земское управление, - писал он, - есть только особый орган одной и той же государственной власти и от нее получает свои права и полномочия. Земские учреждения, имея свое место в государственном организме, не могут существовать вне его, и наравне с прочными учреждениями подчиняются тем общим условиям и тому общему направлению, которые устанавливаются центральной государственной властью»¹.

Между органами государственной власти и местным самоуправлением могут возникать, а на практике оно так и происходит, различные противоречия и конфликты. Вызываются они несовершенством законодательства, бюрократическими процедурами, попыткой со стороны отдельных чиновников и государственных структур игнорировать, не учитывать особенности местного сообщества, его традиции, обычаи и менталитет. Но они разрешаются, находят компромиссные варианты и линии поведения, возобладает здравый смысл и общность коренных интересов. Дело в том, что государство политически, экономически и в организационно-управленческом аспекте заинтересовано в укреплении местной власти. Применительно к России, с его огромной территорией, расстояниями, суровым климатом, неоднородностью экономического пространства, это особенно актуально и значимо. «Из Москвы, – отмечал В. Путин, – и

¹ *Безобразов В.П.* Земские учреждения и самоуправление. М., 1874. С. 52.

даже из крупного регионального центра не дотянуться до эффективного решения всех стоящих на местах проблем, невозможно отследить ремонты крыш, дорог, решение тех многочисленных задач, которые стоят перед муниципалитетами. Муниципальная власть – это все-таки такая власть, до которой человек может дотянуться рукой»¹.

Поэтому государство вполне обоснованно наделяет местное самоуправление необходимыми полномочиями, закрепляет за ним имущество, собственность, доходные источники, стимулирует и поощряет инициативы местной власти и ее ответственность перед населением за создание нормальных условий для жизни на территории муниципальных образований. У нас обычно принято делить муниципальные образования на две группы: самодостаточные и реципиенты. Самодостаточными считаются те территории, на которых развит бизнес, осуществляется экономическая деятельность, имеется солидная доходная база. Другими словами, они сами зарабатывают себе на жизнь. До финансово-экономического кризиса из свыше 31 тыс. муниципальных образований в стране, самодостаточными были 10–15 %, а остальные – реципиенты, которые имеют очень низкие собственные доходы и существуют в основном за счет трансфертов. Безусловно, надо создавать условия для экономического развития всех территорий. Заработанные собственные финансовые ресурсы делают местное самоуправление самостоятельным не только де-юре, но и де-факто, расширяют границы и диапазон их влияния на социально-экономическое развитие. Но мировая практика свидетельствует о том, что в тех странах, где местное самоуправление действует, свою деятельность в значительной мере оно осуществляет за счет государственного финансирования. И это правильно. Дело в том, что везде и всегда именно государство берет на себя обеспечение гарантированного минимума текущих потребностей граждан. Все это производится за счет государственных средств независимо от наличия или отсутствия местного самоуправления. Это очень важное обстоятельство и его необходимо учитывать при формировании муниципальных бюджетов и разработке программ социально-экономического развития территорий. Самостоятельность местного самоуправления не абсолютна. Под ней, как правило, понимается право населения, проживающего на территории муниципального образования, непосредственно или через своих представителей определять круг вопросов местного значения и решать их, действуя строго в рамках правового поля.

¹ Российская газета. 2004. 19 нояб.

На наш взгляд, в настоящее время государство может существенным образом повлиять на процессы укрепления местного самоуправления и повышения авторитета этой власти. Здесь можно выделить несколько направлений. Одно из них – это решительная борьба с бедностью и быстрое сокращение численности населения, которое живет на грани нищеты и не может позволить себе даже элементарные блага. К сожалению в России бедных и обездоленных людей очень много, а в период финансово-экономического кризиса их количество значительно возросло. Кроме того, в нашей стране есть такое уникальное в своем роде явление (которого нет в промышленно развитых государствах), как «экономическая бедность». Она означает, что человек работает полный рабочий день, но его зарплата настолько мала, что не позволяет удовлетворить потребности ни самого работника, ни тем более его семьи.

Бедный человек – это фигура, обремененная нуждой. Общество теряет в нем и потребителя (у малообеспеченных людей низкая покупательная способность), и налогоплательщика. Для такой категории населения все разговоры о свободе, демократии, общечеловеческих ценностях, правах человека – пустое сотрясение звука. «Нищему народу, – подчеркивал председатель Конституционного суда Валерий Зорькин, – как известно, не нужна демократия»¹. С таким выводом трудно не согласиться. Действительно, что дает свобода 25 млн россиян, чьи доходы ниже уровня прожиточного минимума?

Аналогичная ситуация с местным самоуправлением. Аналитики давно подметили, что люди охотно участвуют в голосовании при выборах президента страны, депутатов Государственной Думы, а вот активность при выборах местной власти резко снижается, интерес к ним падает. В ряде регионов были случаи признания выборов не состоявшимися из-за низкой явки избирателей. Все это подтверждает одно: выборы, как форма проявления демократии, в ряде случаев все более превращается в простую формальность. От их результатов мало что зависит и они ничего не меняют. Отсюда и пассивность населения.

«В самом деле, – говорил губернатор Нижегородской области Валерий Шанцев, – как могут «самоуправляться» люди, из которых половина не имеет прожиточного минимума? Они все время ждут помощи от власти. Я, находясь в экономически развитых странах, постоянно задаю такой вопрос: у вас люди хорошо живут потому, что у вас самоуправление или у вас самоуправление, потому что люди хорошо живут? И мне всегда дают второй вариант ответа. Люди удовлетво-

¹ Российская газета. 2006. 1 нояб.

ряют все свои потребности за собственные средства, без помощи власти, а объединяются на территории поселка лишь для того, чтобы общие проблемы этого поселка решать в полном согласии, как они хотят. А когда людям не хватает зарплаты, чтобы прожить месяц, они уже не думают ни о самоуправлении, ни о соседе – они думают о себе¹.

Повышение доходов населения, доведение их до цивилизованного уровня, снижение бедности (а от экономической бедности, как позорного явления, надо вообще избавиться) – это вполне реальный резерв повышения эффективности и значимости местного самоуправления, укрепления той горизонтали, на которую опирается и региональная, и федеральная власть.

Каким образом государство может повлиять на решение этой проблемы? Во-первых, в стране нужна продуманная, научнообоснованная реформа заработной платы. Сейчас реформируется все – от ЖКХ до армии. Не трогают только зарплату. Все вокруг изменилось, стало платным, мы живем в рыночной экономике. Но эти реалии в заработной плате совершенно не учитываются.

Во-вторых, по примеру промышленно развитых государств ввести дифференцированную систему налогообложения. Это один из важнейших элементов проявления социальной справедливости. Богатых не особенно любят во всем мире. Но это качество в значительной степени нейтрализуется налогами на доходы. Да, богат, но плачу огромные налоги государству, которое перераспределяет их в пользу других слоев населения. Так формируется устойчивость в обществе и его естественная стабильность. Все продумано и взвешено. Этот механизм отработан и проверен веками. Он снимает или нейтрализует многие противоречия. В настоящее время ни одна из развитых стран не подвергает сомнению идею и принципы дифференцированного подхода к налогообложению доходов. Во Франции, например, прогрессивная шкала налогообложения включает 7 ступеней, в США – 5, в Австрии, Германии, Нидерландах – 4². В России же введена плоская система подоходного налога. И это при огромном разрыве в доходах между богатыми и бедными. Такая политика девальвирует само понятие «социальное государство» и означает отход от его принципов и ценностей.

В-третьих, надо и дальше совершенствовать систему пенсионного обеспечения граждан, приближая ее к реальностям сегодняшнего дня.

За последнее время здесь произошли существенные подвижки. Государство стало больше заниматься этими вопросами. Но по раз-

¹ Российская газета. 2006. 9 авг.

² Российская газета. 2010. 10 мар.

меру реальных пенсий мы еще далеки от уровня Советского Союза. В СССР максимальный размер пенсии (не считая персональных) составлял 120 рублей в месяц. Советский рубль по своей покупательной способности примерно равен нынешним 200 руб. Это означает, что для сохранения того количества товаров и услуг, которые можно было в советское время приобрести за 120 руб., сегодня надо иметь пенсию в 24 тыс. руб. в месяц (120 руб. x 200). Это в четыре раза меньше, чем получают на самом деле российские пенсионеры.

Другим важнейшим направлением, где государство может поддержать местное самоуправление – это более широкое участие в модернизации систем жизнеобеспечения. Здесь накопилось столько нерешенных проблем, что местным органам власти самостоятельно с ними никогда не справиться. Очень разумно поступило Правительство РФ, создав Фонд реформирования ЖКХ. В него направлено 240 млрд руб. Ростовская область получит из этого источника свыше 9 млрд руб. Переселение людей из ветхого и аварийного жилья, капитальный ремонт домов – это сегодня осуществляется за счет Фонда в значительных масштабах. Собственники многоквартирных домов получили за счет государства возможность осуществить ремонт по схеме «90:10», то есть 90 % расходов берет на себя государство, а 10 % – оплачивают сами жильцы. Но дело в том, что Фонд содействия реформированию ЖКХ имеет временные ограничители. Через несколько лет он прекратит свое существование. Нам кажется, что такой Фонд должен существовать на постоянной основе. В него можно направлять часть доходов от продажи углеводородов. Как известно, в нынешнем виде в Фонд реформирования ЖКХ направлены средства от продажи активов «ЮКОСА». Проблем в ЖКХ так много, что 240 млрд руб. (при всех значимости этой цифры) – это капля в море. Ведь каждый раз возникают вопросы, на которые нужно реагировать и принимать конкретные решения. Недавно, например, в стране была проведена проверка лифтов. Оказалось, что из 500 тыс. лифтов, которые сегодня работают в России, почти 40 % выработали свой срок и требуют полной замены. А где брать деньги? Если лифт капитально модернизировать или приобрести новый, то на это потребуется от 1 до 3 млн руб. В домах, которые находятся в муниципальной собственности, средства на эти цели будут изыскивать за счет местных бюджетов. А в приватизированных домах все расходы должны оплачивать сами жильцы. Но не всем это под силу. В этих и в других случаях можно было бы воспользоваться средствами из Фонда реформирования ЖКХ.

Есть и другие сферы, где помощь государства местным властям оказалась бы своевременной и необходимой. В последнее время

в России начала расти рождаемость. Факт обнадеживающий и радостный, свидетельство того, что предпринимаемые в этом направлении меры дают эффект. Но как всегда к такому развитию событий ни местные, ни региональные власти оказались не готовы. Довели дело до абсурда. Не хватает детских садов. Во многих городах родители стоят в очереди по несколько лет, возник коррупционный рынок, надо дать взятку, чтобы ребенка устроить в садик. Недавность и близорукость политики в этом отношении просто поражает. Ведь в 1990-е гг. от дошкольных детских учреждений просто избавлялись. Их перепрофилировали, продавали коммерческим структурам под офисы, базы и склады. Государство спокойно наблюдало за такой дикостью, полагая, что такова воля рынка. Теперь все надо быстро исправлять. Во многих городах местные бюджеты не позволяют это сделать. Нет возможностей. Государство должно решительно вмешаться в данные процессы, выделить необходимые финансовые средства. Ведь это инвестиции в будущее и проявлять жадность здесь просто неуместно, а то и преступно.

Особенно необходима всесторонняя и комплексная поддержка со стороны государства местному самоуправлению в сельских поселениях и в муниципальных районах. Село – это не просто производство разнообразной сельскохозяйственной продукции, которая необходима стране и гарантирует ей продовольственную независимость и безопасность. В первую очередь это среда обитания, которую надо делать комфортной, привлекательной и удобной для жизни людей. Одна из специфических особенностей России, на которую обращают внимание многие исследователи, является то обстоятельство, что мы мало уделяем внимания вопросам территориального развития, не вкладываем в должном объеме инвестиции в территориальные проекты. При этом картина привычная и устойчивая. Есть ли деньги у государства или нет – результат один и тот же: имеем разбитые дороги, изношенные коммуникации, ветхую инфраструктуру. Даже в наиболее «тучные годы», когда страну просто захлестывал поток нефтедолларов, их предпочитали вкладывать в экономику богатых западных стран. При этом руководствовались соображениями высшего порядка, которые большинству россиян были просто непонятны. И это делалось в то время, когда в стране накопилась масса проблем, требующих решения. Журнал «Эксперт» подсчитал, что производительность единицы российской территории в пять раз ниже, чем в среднем по земному шару. Если же брать восточные районы страны, «то выясняется, что мы хозяйствуем на родной земле в 340 раз бездарнее Германии и в 480 раз бес-

хознее Японии»¹. По плотности дорог на тысячу жителей Россия в 3 раза отстает от Европы, а на единицу территории – в 8-15 раз.

Вкладывая инвестиции в развитие села, государство тем самым помогает местным органам власти формировать надежную систему жизнеобеспечения и создает благоприятные экономические, финансовые и инфраструктурные условия для бизнеса. Чтобы частный капитал пришел на село, необходимо иметь хорошие дороги, надежное водоснабжение, газоснабжение территории и электроэнергетику. При их отсутствии или недостаточном развитии отечественный или иностранный инвестор не придет. А это как раз те сферы, где государство способно повлиять на ситуацию, изменить ее коренным образом. Появятся инвестиции, будут созданы рабочие места, люди станут получать зарплату, а местные бюджеты налоги и жизнь на селе наладится.

Есть много других предложений и вариантов относительно того, как приостановить на селе разрушительные процессы, сделать здесь жизнь достойной. Но при любых сценариях без государства не обойтись. Сочетание усилий государства и органов местного самоуправления – вот два локомотива, способные придать селу необходимую динамику. Известный российский предприниматель Г. Стерлигов высказал смелую идею по этому поводу. По его словам, в сельской местности экономически целесообразно людям давать «по 6-10 гектаров минимум в собственность без права продажи, чтобы они могли завести свое хозяйство и начать новую жизнь. А для того чтобы люди захотели взять эту землю, надо освободить их от унижительной и бесконечной процедуры оформления, выделить бесплатно стройматериалы для дома и построек, подарить им необходимую технику (которая стоит без всякого сбыта вокруг громадных умирающих предприятий), освободить переселенцев от разного рода даней и оброков на 15 лет и гарантировать выкуп произведенной ими сельхозпродукции, вместо того, чтобы покупать ее за тридевять земель»².

Мысли здравые, но кто решится их реализовать на практике?

Особого внимания требует газификация села. Она идет, но очень медленными темпами и обходится населению дорого. Чтобы газифицировать дом в сельской местности и перевести его на газовое отопление, надо заплатить порядка 120-150 тыс. руб. Кроме того, государство постоянно повышает тарифы на газ. В период глобального финансово-экономического кризиса цены на газ по всему миру упали с пиковых значений 2008 г. в 1,8- 3,2 раза. В России же они стабильно растут: за последние 5 лет для внутренних потребителей они увеличились в 2,3 раза. Среди государств, которые экспор-

¹ Эксперт. 2006. 6-12 нояб. № 41. С. 95.

² Российская газета. 2010. 11 февр.

тируют газ, у нас внутренний тариф является одним из самых высоких. Так, в Иране 1 тыс. кубометров газа обходится потребителям в 30 долл., в Саудовской Аравии – 35, ОАЭ – 40, в России – 80 (с января 2010 г. – свыше 100 долл.)¹.

Это связано с тем, что «Газпром» постепенно реализует принцип равной доходности поставок газа на внешний и внутренний рынок. Такая политика чревата серьезными последствиями для российской промышленности, да и население пострадает. Уже были примеры, когда из-за резкого скачка цен на природный в начале 2010 года на грани остановки производства оказался «Тольяттиазот» – один из крупнейших в мире производителей аммиака. Выходит, что все то, что хорошо «Газпрому», не всегда выгодно стране. В тоже время лоббирование интересов «Газпрома» продолжается и открывается зеленая улица для дальнего роста тарифов. Между тем убедительных оснований для роста цен нет. В странах Западной Европы у предприятий естественных монополий рентабельность составляет 5-7 %, а у «Газпрома» она переходит все разумные границы: 2001 г. – 75,8 %, 2002 г. – 60,8 %, 2003 г. – 68,4 %, 2004 г. – 58,4 %, в 2005 г. – 66,3 %, в 2006 г. – 65,8 %². О расточительности «Газпрома» ходят легенды. Он набрал огромное количество непрофильных активов, финансирует зарубежные футбольные клубы, его топ-менеджеры получают фантастические доходы. И все это за счет потребителей. Если бы государство сумело обуздать амбиции монополиста и не поощряло бы его ценовую экспансию, то появлялась бы реальная возможность более целенаправленно и качественно влиять на социально-экономические процессы в стране и снижать инфляцию. Природный газ – это естественное конкурентное преимущество России. Им надо умело распорядиться во благо всех граждан, а не только «Газпрома». Равновыгодность торговли газом на внутреннем и внешнем рынке, постепенное сближение внутренних и мировых цен (за минусом экспортной пошлины и стоимости транзита) – это хитрозадая ловушка и неоправданная уступка требованиям ВТО в ходе переговорного процесса. Данную тенденцию надо остановить, иначе российская промышленность понесет огромные потери, а на ее конкурентоспособности можно будет поставить крест.

Взаимодействие государства и местного самоуправления, своего рода партнерство местной власти с властью региональной и федеральной надо совершенствовать по форме, наполнять новым содержанием и тем самым создавать условия для более эффективного решения вопросов местного значения.

¹ Экономика и жизнь. 2010. Февр. № 5. С. 1-2.

² Эко. 2009. № 4. С.55.

И.А. Хашева (Ростов-на-Дону)

ОСОБЕННОСТИ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Одной из важнейших задач, стоящих перед органами государственной власти и местного самоуправления РФ на современном этапе, является создание необходимых условий для интенсификации экономического роста, повышения качества жизни населения страны. На местном уровне это выражается в обеспечении комплексного социально-экономического развития каждого поселения, что неразрывно связано с эффективным управлением инновационно-инвестиционными процессами органами местного самоуправления на подведомственной территории.

Экономическое развитие – одна из наиболее сложных проблем в системе муниципального управления. После вступления в силу федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. и перехода с 1.01.2009 г. к «активной» фазе муниципальной реформы развитие муниципальных экономик находится в непосредственной компетенции муниципальной власти.

В настоящее время необходимость стратегического планирования комплексного социально-экономического развития муниципальных образований России и их инновационного развития все в большей степени осознается руководителями административно-территориальных образований. Результаты мониторинговых исследований показывают, что во многих муниципальных образованиях страны имеются концепции и программы перспективного комплексного социально-экономического развития.

Так, по последним данным, около 70 % муниципальных образований полагают, что имеют документы стратегического характера. Однако более детальный анализ свидетельствует, что эти документы обладают рядом принципиальных недостатков, носят преимущественно декларативный характер, в результате чего создается почва для принятия стратегически неэффективных управленческих решений, приносящих лишь сиюминутную выгоду, но, в конечном счете, негативно сказывающихся на качестве жизни населения, особенно на его социально-уязвимых слоях¹.

¹ Инновационные технологии в деятельности органов местного самоуправления. Материалы выездного заседания общероссийского совета муниципальной службы в г. Гуково, Ростовская область /Под ред. Г.Н. Дончевского. Институт экономики и внешнеэкономических связей ЮФУ. Ростов н/Д: Изд-во :ЮФУ, 2008. С. 126.

Под комплексным социально-экономическим развитием муниципального образования понимаются организующие действия органов местного самоуправления по созданию на подведомственной территории такого взаимосвязанного сочетания производств и видов деятельности, которое обеспечивает усиление конкурентных преимуществ и улучшение финансовых результатов деятельности хозяйствующих субъектов, рост количества, ассортимента и качества предоставляемых на территории муниципального образования экономических благ, увеличение реальных доходов населения, что, в итоге, будет способствовать наиболее полному удовлетворению потребностей жителей местного сообщества.

Функционирование и развитие муниципального образования напрямую связано с интересами проживающего на этой территории населения, одной из форм экономической деятельности которого сегодня является малый бизнес, выступающий важным ресурсом развития муниципального образования.

Выступая на расширенном заседании президиума Совета по развитию местного самоуправления при Президенте РФ в г. Астрахани 30 апреля 2009 г., Председатель Правительства РФ В.В. Путин подчеркнул, что текущей задачей муниципальной власти является отлаживание организационно-экономического механизма вовлечения малого бизнеса в муниципальное экономическое развитие на основе взаимовыгодных экономических интересов¹.

На современном этапе не просто происходит смещением акцента в регулировании и поддержке малого бизнеса на уровень муниципальных образований, но и активизация деятельности местной власти по вовлечению малого бизнеса в процесс развития муниципальной экономики на основе взаимовыгодных экономических интересов.

Приоритет муниципальной власти по решению проблем поддержки и развития малого бизнеса определяется его локальной природой, когда экономический и социальный эффект от его функционирования аккумулируется главным образом на муниципальном уровне, а сам малый бизнес становится доминирующим ресурсом развития муниципальной экономики в современных российских условиях.

Однако на практике экономические ресурсы муниципальной экономики весьма ограничены. Именно поэтому муниципальное экономическое развитие требует комплексной, согласованной работы не только власти на всех ее уровнях, но и выстраивания конструктивных, партнерских отношений между различными субъектами

¹ Официальный сайт Председателя Правительства РФ. Интернет-ресурс: <http://premier.gov.ru/visits/ru/102/2709.html>

местного сообщества, согласования местных интересов с общенациональными и региональными¹.

В рыночных условиях формирование инновационной муниципальной экономики территории предполагает соблюдение двух взаимообусловленных принципов: 1) создание условий для перехода территории на инновационный путь развития; 2) появление мотиваций у рыночных субъектов для активизации инновационных процессов.

Первому принципу соответствуют процессы образования инновационной сферы как самостоятельной отрасли хозяйствования, включая процесс формирования инновационных систем различного уровня. Появление же мотивации к инновационной деятельности непосредственно связано с фактором предпринимательства, который обеспечивает возможности возникновения инноваций «снизу». Реализация обоих принципов требует от органов власти и управления, и прежде всего – местного самоуправления, формирования благоприятных условий для развития инвестиционно-инновационной сферы с учетом существующего предпринимательского потенциала муниципального образования.

На сегодняшний день малый бизнес Ростова-на-Дону является одним из важных ресурсов развития муниципальной экономики, занимая существенную долю в рыночной структуре города. В Ростове-на-Дону на 01.01.2009 г. насчитывалось 16780 малых предприятий, на которых работает более 97 тыс. человек, или 21,7 % всех занятых в экономике жителей Ростова-на-Дону. Наблюдается перераспределение количества малого предпринимательства по видам экономической деятельности в сторону строительства и производства промышленных товаров, операций с недвижимым имуществом и арендой.

Но наиболее предпочтительными секторами для малого бизнеса остается деятельность в сфере торговли, общественного питания и бытового обслуживания (49,2 % всех малых предприятий города). На современном этапе для перехода на инновационный тип развития муниципальной экономики требуется дальнейшее увеличение высококонкурентного сегмента малого предпринимательства, обладающего инновационным потенциалом.

Инновационное развитие муниципальной экономики приводит к трансформации модели управления от моносубъектной к полисубъектной на основе создания территориальных партнерств, формой реализации которой является активно внедряемое в практику экономического развития муниципально-частное партнерство. Такая форма взаимодействия обладает мощным потенциалом для целей ин-

¹ Егоров А.Ю. Основные подходы к индикативному планированию инновационного развития города как муниципального образования // Экономические науки. 2009. № 5. С. 221.

новационного развития муниципальных территорий, а также может рассматриваться как элемент механизма включения малого бизнеса в инновационное развитие экономики муниципального образования.

В данном контексте территория муниципального образования г. Ростова-на-Дону рассматривается как некий развивающийся организм. Субъектами управления таким объектом наряду с администрацией могут выступать также другие члены территориального сообщества как бизнес, население города, а также его научно-образовательные учреждения. Администрация, в свою очередь, перераспределяет в пользу тех или иных субъектов некоторый территориальный ресурс: бюджетные финансы, властно-регулирующие ресурсы и т.п.

Каждый из вновь появившихся в управленческом пространстве субъектов несет собственный ресурс, который вовлекается в процесс развития территории муниципального образования. В отличие от властного субъекта, ресурсы которого достаточно жестко закреплены правом, ресурсом других субъектов может быть все то, что этот субъект сумеет сделать таковым (знания, например). Кроме того, стороны муниципально-частного партнерства должны распределять между собой риски, а также участвовать в использовании полученных результатов. Именно на уровне муниципального образования в инновационной сфере реализация такой модели возможна в наиболее полной мере¹.

Важнейшей группой проблем, с которыми сталкиваются малые инновационные предприятия в процессе становления своего бизнеса на местном уровне, можно отнести следующие: 1) неполнота и асимметрия распределения информации о деятельности инфраструктуры поддержки малого предпринимательства в научно-технической сфере, а также непрозрачность государственных мер по поддержке малого инновационного предпринимательства; 2) неопределенность относительно инвестиционной поддержки проекта со стороны коммерческих инвесторов (отсутствие реальных венчурных инвесторов); 3) неопределенность относительно спроса на продукцию, которая потенциально может производиться с использованием инновационных технологий².

В сложившихся условиях задачу устранения неполноты информации для всех затронутых групп должны решать органы государственной и муниципальной власти, причем приоритет должен отда-

¹ Орлова Э.Р. Предпосылки и возможности частно-муниципального партнерства // Актуальные проблемы экономики и управления: Сб. тр. Орел, 2009. С. 81.

² Никитенко С. Реализация совместных инновационных проектов бизнеса и местной власти как фактор устойчивого развития муниципального образования // Муниципальная власть. 2009. № 2. С. 85.

ваться муниципальному уровню, а задача региональных властей при таком подходе заключается в оказании консультационной помощи органам местного самоуправления по реализации их полномочий в части содействия развитию субъектов малого и среднего предпринимательства (см. схему).

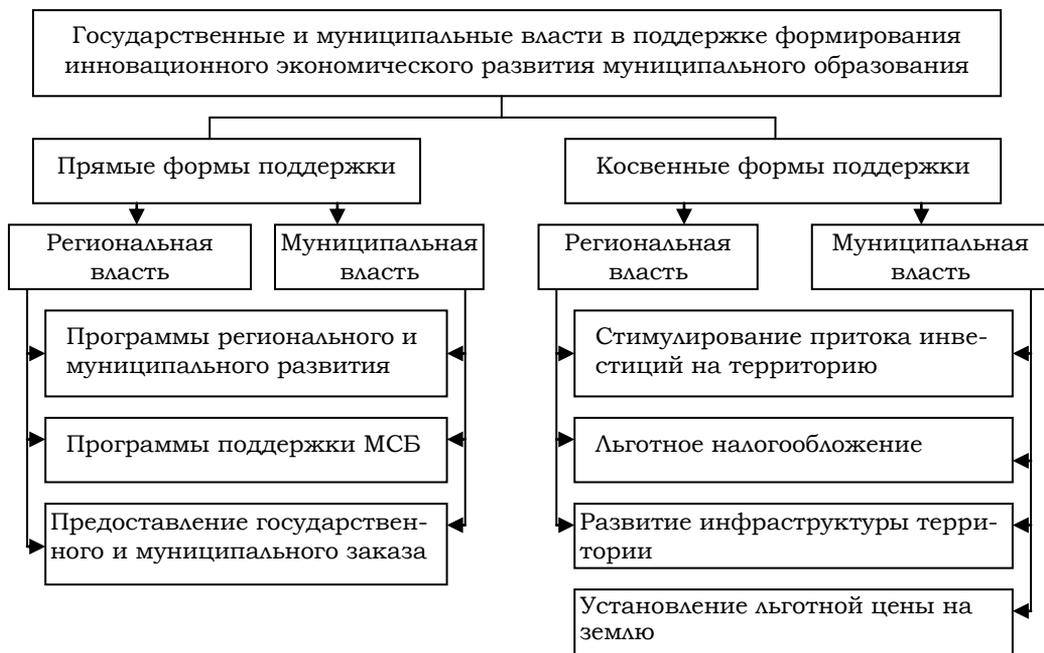


Схема. Разделение компетентности между региональной и муниципальной властью в рамках основных форм поддержки инновационного экономического развития муниципальных образований

Для реализации целей развития малого и среднего предпринимательства органы местного самоуправления должны обеспечить стимулирование их экономической активности. Важное значение здесь имеет программный подход. На территории Ростова-на-Дону уже реализованы программы развития малого бизнеса, в настоящее время также реализуется целевая программа развития субъектов малого и среднего предпринимательства на 2009-2011 гг.

Данная программа, как показал анализ ее содержания, имеет ряд стратегических, а также организационно-методических недостатков, важнейшими из которых являются: 1) отсутствие четко выраженных приоритетов, описываемых количественными показателями результатов исполнения программы и соответственно входящих в оценку ее эффективности; 2) неэффективная структура

управления и контроля; 3) используемая формула оценки эффективности реализации программы не отражает таковой, не ориентирована на развитие малого и среднего бизнеса, а выполняет функцию формальной оценки исходя из внутренних фискальных побуждений муниципальной власти.

Таким образом, устранение «узких мест» будет способствовать совершенствованию механизмов взаимодействия органов местного самоуправления и хозяйствующих субъектов. Переход к инновационному развитию экономики Ростова-на-Дону возможен только при повышении восприимчивости предпринимателей к нововведениям и стимулировании этого процесса со стороны органов всех уровней власти и управления, прежде всего – муниципальной, через совершенствование механизмов поддержки инновационно-активных малых предприятий.

Э.Ф. Шарфутдинова (Ростов-на-Дону)

ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЧЕЧЕНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ

Говоря о местном самоуправлении, мы имеем в виду власть народа, которая берет свои истоки в формах общинного самоуправления, естественных и существовавших почти у всех народов с древнейших времен. Важно отметить, что общинное самоуправление в различных формах, будь то совет старейшин или вождей, существовало задолго до появления государственных образований. Следовательно, это одна из древнейших форм власти, которая осуществляется членами общины, поселения, посредством выборного органа с целью регулирования норм жизни и решения задач, стоящих перед общиной. Несмотря на общие характерные черты общинного самоуправления, в первом числе которых выборность его органов, оно всегда имело свои традиционные особенности и характеристики в силу отдельных этнических черт у различных народов.

В нашей небольшой статье мы хотели бы рассмотреть особенности развития и становления местного самоуправления в Чеченской Республике, поскольку считаем эту проблему достаточно актуальной.

Чеченский народ имеет свою историю местного самоуправления, которое строилось снизу, посредством инициативы членов общины и играло решающую роль в жизни чеченского общества. У чеченцев имеется определенный исторический опыт местного самоуправления в форме совета старейшин – «юрт-да» на поселенческом уровне, где решались вопросы конкретного человека, села, отноше-

ний с соседними селами. Наряду с этим существовал и «*мехк кхел*» – зарождающаяся форма государственной власти на общенациональном уровне, ведавшая вопросами отношений с соседними народами, вопросами войны и мира. Таким образом, самоуправление чеченской общины зарождалось на общественных началах и было независимо от государства.

На современном этапе вопросы местного самоуправления в Чеченской Республике из плоскости теоретической переместились в область практических решений и действий.

Известно, что Чеченская Республика в 90-х гг. XX в. пережила два крупных вооруженных конфликта. Все эти и последующие годы она находилась вне конституционного поля Российской Федерации. Организация местного самоуправления и свободные выборы не представлялись на ее территории возможными в силу ряда причин.

После окончания первой чеченской войны (август 1996 г.) в республике произошла смена руководителей местных органов власти: глав администраций районов, городов и сёл. Сторонники пророссийской администрации Доку Завгаева смещались и заменялись сепаратистами. Механизм смены власти на местах был достаточно прост: отряд боевиков входил в город или село и объявлял о смещении представителей «пророссийского правительства». Главой администрации назначался командир отряда либо кто-то из его родственников или сторонников.

Верно отмечал чеченский историк Джабраил Гакаев: «Президент ЧР Масхадов оказался не в состоянии консолидировать чеченское общество, поддержав вооруженное меньшинство и отвергнув сотрудничество с центристскими политическими силами и лояльной к России модернизированной частью населения»¹.

Отдельная тема, на которой мы считаем нужным акцентировать внимание, это законодательная база Чеченской Республики Ичкерия. Интересен тот факт, что Уголовный кодекс Ичкерии, который был утвержден указом Масхадова в августе 1996 г., являлся точной копией Уголовного кодекса государства Судан, принятого за несколько лет до этого в соответствии с маликитским мазхабом (правовой школой), в то время как в Чечне преобладает шафиитский мазхаб.

В подавляющем числе своих положений кодекс противоречит даже объявленной Конституции Ичкерии. Отметим, что действовавший кодекс Ичкерии юридически закрепил право на существование обычаев кровной мести, с архаичными пережитками которых чеченское общество борется длительное время.

¹ Культура Чечни: история и современные проблемы / Отв. ред. Х. В. Туркаев. Институт этнологии и антропологии РАН. М., 2002. С. 365.

Общепризнано, что человеческая жизнь бесценна. Уголовным правом Ичкерии ее стоимость была определена примерно в 100 ковров, или в такую сумму денег, которая эквивалентна их стоимости. Фактически в республике в преддверии второй войны с Россией повсеместно царил правовой хаос, власть была захвачена вооруженными группами, а действующий Президент Аслан Масхадов не влиял на ситуацию никаким образом. Непонятно было даже, какую республику он строил. По Конституции Ичкерия была светской республикой, а фактически на ее территории насаждалась шариатская форма правления.

С окончанием военных действий и по мере нормализации ситуации и формирования институтов исполнительной и законодательной власти в Чеченской Республике, а также восстановления социально-экономического развития, организация местного самоуправления не только стала возможной, но и необходимой.

На современном этапе органы государственной власти Чеченской Республики, прежде всего, должны решать задачи республиканского масштаба – социально-экономического и общественно-политического характера, вопросы взаимоотношения с федеральным центром и субъектами Российской Федерации.

В связи с этим возникает вполне справедливый вопрос: «По какому пути пойдет становление и развитие местного самоуправления в Чеченской Республике?».

Как будет идти становление и развитие местного самоуправления в Чеченской Республике и какое место оно займет в системе власти зависит от многих факторов. Будет ли оно продолжением государственной власти на местах или же эффективным инструментом, призванным решать задачи по устройству жизни в селах и городах. Сегодня на федеральном и республиканском уровнях есть вся необходимая правовая и материально-финансовая база для становления и развития местного самоуправления в Чечне.

Безусловно, основная проблема состоит в том, что пятнадцать лет вакуума государственной власти на территории Чечни оставили большой пробел в вопросах правовой культуры населения, знания им основ избирательного процесса. Однако в данном направлении имеются положительные результаты. Сегодня Парламентом Чеченской Республики принято 17 законодательных актов, регулирующих вопросы организации местного самоуправления.

В соответствии с ними было образовано:

– 15 муниципальных районов (Ачхой-Мартановский, Веденский, Грозненский, Гудермесский, Итум-Калинский, Курчалоевский, Надтеречный, Наурский, Ножай-юртовский, Сунженский, Урус-Мартановский, Шалинский, Шройский, Шатойский, Шелковской);

- 4 *городских поселения* (г. Грозный (с включением в него с. Старая Сунжа и с. Алхан-Чурт), г. Аргун, г. Шали, г. Урус-Мартан), двум из которых присвоен статус городского округа – г. Грозный и г. Аргун;
- 217 *сельских поселений*.

На основании вновь образованных муниципальных районов были определены 2 единых избирательных округа по выборам глав городских округов – г. Грозный и г. Аргун, 2 избирательных округа по выборам глав городских поселений – г. Урус-Мартан и г. Шали и 15 избирательных округов по выборам глав муниципальных районов, а также 217 единых избирательных округов по выборам глав сельских поселений. Итого 236 округов по выборам глав городских округов, муниципальных районов и городских и сельских поселений.

Также образовано 78 многомандатных избирательных округов по выборам депутатов в советы муниципальных районов и 216 многомандатных избирательных округов по выборам депутатов сельских советов.

По многомандатным округам необходимо избрать:

- 89 *депутатов* городских советов;
- 2204 *депутата* советов сельских поселений;
- 272 *депутата* советов муниципальных районов.

Итого в общей сумме 2565 *депутатов*¹.

В заключение хотелось бы отметить, что серьезной проблемой для многих региональных лидеров, в том числе и Президента ЧР Р. Кадырова на пути прочного становления местного самоуправления является подбор профессиональной команды. В условиях кадрового голода и в целом низкого управленческого профессионализма в республиках Северного Кавказа этот аспект является одним из ключевых для политического развития территорий.

Вторым довольно серьезным препятствием служат противостояния между различными направлениями суфизма в Чечне. Однако наиболее важным фактором на этом пути выступает конфессиональное размежевание, связанное с противостоянием между традиционным исламом и радикальным меньшинством (исламистами).

В целом, сегодня для Чеченской Республики характерна высокая концентрация власти в руках регионального руководителя – Президента Р. Кадырова. Становление и развитие органов местного самоуправления в последующие годы будет одной из главных черт политического процесса в Чечне.

¹ Доклад председателя Избирательной комиссии Чеченской Республики, кандидата политических наук Исмаила Байханова на региональной научно-практической конференции «Государственная поддержка развития местного самоуправления – залог реализации его полномочий на территории Чеченской Республики» в разделе 1 июля 2009 г. в г. Грозном.

В.А. Шехмаметьева (Нижний Новгород)

АНАЛИЗ МЕНТАЛЬНОСТИ В ПОЛИЭТНИЧЕСКИХ СООБЩЕСТВАХ КАК ФАКТОР ВЫРАБОТКИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ

Концептуальные подходы к выработке решений в сфере управления связаны с одной из актуальнейших современных проблем – изучение менталитета и ментальностей. Влияние социально-экономических и политических факторов на состояние и поведение этносов определяющее, однако, изучение таких ментальных факторов, как чувства, симпатии, склонности, душевные предпочтения и прочее дает возможность более широкого обоснования в принятии решений.

Среди многочисленных определений менталитета выделим трактовку известного отечественного историка А.Я. Гуревича: «Этим емким и непереводаемым однозначно на русский язык словом ...обозначают то «умонастроение», то «умственные способности», то «психологию» и «склад ума», а может быть, и весь тот комплекс представлений о мире, при посредстве которых человеческое сознание в каждую данную эпоху перерабатывает в упорядоченную «картину мира» хаотичный и разнородный поток восприятий и впечатлений; в таком случае французское слово *mentalite* по смыслу приближается к русскому «мировидение»¹. В анализе менталитета важнейшей является традиционалистская (историческая) составляющая. Конструктивной представляется формулировка немецкого профессора П. Динцельбахера: «Исторический менталитет – это совокупность способов и содержания мышления и восприятия, характерная для определенного коллектива в определенное время. Менталитет проявляется в действиях»².

Русь–Россия формировалась как многонациональное сообщество, затем многонациональное государство. На государственной стадии самобытность, особенности хозяйственного, культурного и политического характера различных народов и этнических групп играли роль факторов формирования политики. Важнейшим рубежом в истории многонационального русского государства стал 1552 г. – год взятия Казани, когда, по словам английского ученого Дж. Хоскинга, впервые было покорено «независимое нерусское государство, Казанское ханство»³.

¹ Цит. по: Пушкарев А.Н. Что такое менталитет? // Отечественная история. 1995. № 6. С. 164.

² Там же. С. 162.

³ Хоскинг Дж. Россия: народ и империя (1552-1917) / Пер. с англ. С.Н. Самуйлова. Смоленск: «Русич», 2000. С. 16.

К семнадцатому веку в стране сложилась определенная практика отношений русских властей с присоединенными или вновь присоединяемыми народами, которая представляла собой постоянно действовавшую систему. В арсенале тогдашней «национальной политики» имелись: 1) наказания центральных властей воеводам уездов проявлять гибкость в отношении местного населения; 2) представление привилегий правящей национальной элите. В России широкой практикой стало явление, немислимое в других империях, когда в правящую элиту общества вливались на равноправной основе представители «нацменьшинств»; 3) государственное пресечение национальной розни. Еще Петр Великий мирил народы Поволжья между собой. Государству в тот или иной исторический момент существования приходилось решать важный вопрос: следует ли в своем политико-административном устройстве учитывать этнический фактор¹.

Современная парадигма этнополитики предполагает нацеленность на создание условий полноценного совместного проживания народов с различным менталитетом, принадлежащих к разным конфессиям, но объединенных общей целью сохранения России как единого государства с прочным экономическим и духовным потенциалом, развития и преумножения этого потенциала.

Подобного рода проблемы ставили перед органами власти всех уровней задачу постоянного повышения политической культуры и налаживания механизмов, обеспечивающих представительство интересов меньшинства, в том числе этнических групп, особенно в регионах с пестрым этнокультурным составом.

Подход к управлению федеративными отношениями в рамках регионов заложен в создании федеральных округов, утвержденных Указом Президента Российской Федерации от 13 мая 2000 г. С учетом исторически сложившейся географической, экономической, социокультурной регионализации было определено семь федеральных округов². На уровне федеральных округов и субъектов Российской Федерации тесное взаимодействие с органами государственной власти и местного самоуправления осуществляют региональные отделения АНР и ассамблеи народов субъектов РФ. Общественные советы (комиссии, постоянно действующие межнациональные совещания, общественные парламенты, общественные палаты и т.д.) по делам национальностей действуют в большинстве федеральных округов

¹ Кожановский А.Н. Испания: этнический фактор и административные границы // Общественные науки и современность. 2002. № 6. С. 78.

² В настоящее время существует 8 федеральных округов. 19 января 2010 г. указом Президента РФ Д. Медведевым выделен из состава Южного федерального округа Северо-Кавказский федеральный округ.

при полномочных представителях Президента Российской Федерации, а также при правительствах (администрациях) или соответствующих органах исполнительной и законодательной власти субъектов Российской Федерации и при органах местного самоуправления. Федеральная исполнительная власть на регулярной основе проводит консультации с представителями всех федеральных национально-культурных автономий, а также с представителями других общественных объединений национальных меньшинств.

Полномочные представители Президента Российской Федерации в федеральных округах уделяют значительное внимание реализации государственной национальной политики в курируемых ими регионах. Ими создана система совещательных органов с участием представителей общественных объединений национальных меньшинств. Так, например, в Приволжском федеральном округе работает совет при Полномочном представителе Президента РФ в ПФО, членами которого наряду с представителями властных структур, являются представители региональных отделений Ассоциации.

Почему сейчас стоит вопрос об управлении межнациональными отношениями? Можно ли ими управлять? Ведь управление – это наука и искусство. Руководитель должен обладать достаточно высокой культурой, образованием и понимать необходимость учитывать национальные особенности при общении с представителями различных этносов. О совершенствовании подготовки и повышении квалификации кадров государственных служащих, специализирующихся в области федеративных и национальных отношений, национальной политике речь идет и в концепции государственной национальной политики (раздел «Механизм реализации государственной национальной политики»).

Национальная принадлежность человека должна иметь значение для власти и общества для учета его самобытных потребностей, для хорошего этнического самочувствия человека. Но национальная принадлежность не должна иметь значения с точки зрения обеспечения полного равноправия национальностей. Это все надо учитывать, этим надо уметь воспользоваться, этим надо научиться управлять, не доводя до кризисов и конфликтов.

В Приволжском федеральном округе (ПФО) проживает около 32 млн человек (второе место после Центрального округа, где 37 млн человек), более 170 этносов. ПФО – это своего рода мини-модель России. Все данные о количестве народностей, проживающих в округе, основываются на советской переписи населения 1989 г. За эти годы произошли социально-демографические перемены, особенно изменения коснулись некоторых этнических групп, таких, как нем-

цы, евреи (которые выехали в другие регионы и за рубеж), а также казахов, азербайджанцев, армян, жителей Северного Кавказа и Средней Азии (которые прибыли на территорию округа). Заметные этнодемографические перемены характерны и для отдельных субъектов ПФО, прежде всего южных, где наиболее интенсивные миграционные процессы (Оренбургская, Самарская, Саратовская области).

Наличие межнациональных отношений подразумевает и наличие структур управления ими. Управление национальными отношениями – вопрос деликатный и очень ответственный, опосредованный через экономические, социальные, духовные, демографические и миграционные и иные факторы общественной жизни. И в управлении нельзя заявлять о приоритете одной нации над другой.

Зачастую люди, находящиеся на руководящих должностях, особенно в субъектах, где проживают народы разных национальностей, не знакомы с разнообразием национальных особенностей, культурой данной народности, обычаями, традициями. Как же такой руководитель может управлять национальными отношениями, тем более улаживать межнациональные разногласия? Какое мнение о нем будет в народных массах, какое взаимопонимание, на каком «языке» он будет разговаривать с людьми, населяющими субъект, где он принимает решения?

Состояние межэтнических отношений во многом зависит от характера взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления с национальными организациями, от понимания, прежде всего, руководителями субъектов РФ важности содействия национальным объединениям в решении этнокультурных проблем.

В ПФО осуществляется этнологический мониторинг – специально организованное, систематическое наблюдение и анализ состояния процессов, происходящих в сфере этнополитической и этноконфессиональной жизни, в сфере межнациональных отношений, в реализации государственной этнокультурной политики в различных регионах.

Задача мониторинга заключается в качественном и оперативном научном анализе проблем данных отношений с целью обеспечения независимой информацией как аппарат полномочного представителя, органы власти субъектов Федерации, так и политические и общественные организации.

Национальная политика, национальное самочувствие являются существенными факторами социально-экономического и культурного развития и стабильности каждого региона и государства в целом. Анализируя межнациональные отношения, следует рассматривать

их через всю гамму социальных процессов, происходящих в конкретной социально-этнической общности.

Такое рассмотрение позволит увидеть действительную картину складывающейся этносоциальной ситуации в отдельно взятой подсистеме общества, что в свою очередь диктует управленческим структурам необходимость принятия правильных управленческих решений.

Р.А. Явчуновская (Москва)

О СТАБИЛЬНОСТИ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ В СВЕТЕ РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ

В Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. подчеркивается, что региональная политика направлена на реализацию потенциала развития каждого региона (обеспечение условий, позволяющих иметь необходимые и достаточные ресурсы для обеспечения достойных условий жизни граждан, комплексного развития и повышения конкурентоспособности экономики), преодоление инфраструктурных и институциональных ограничений, создание равных возможностей граждан и содействие развитию человеческого потенциала, проведение целенаправленной работы по развитию федеративных отношений, а также реформирование систем государственного управления и местного самоуправления.

Стабильное функционирование и интеграцию всех сфер жизнедеятельности региона обеспечивает политическая подсистема. Используя концепцию Д. Истона, можно выделить три пространственных измерения: одно интросоциетальное и два экстрасоциетальных. Интросоциетальное измерение – диалектически сложное взаимодействие экономических, экологических, информационных и социокультурных факторов, воздействующих на региональную политическую подсистему непосредственно на данной территории. Экстрасоциетальные измерения представляют собой внешние факторы, расположенные географически за пределами региона. Их можно тоже разделить на две группы: вертикальные – система иерархических отношений между Центром и регионом; горизонтальные – отношения с другими регионами и государствами.

Возможна и другая классификация факторов: эндогенные (исходящие изнутри региональной системы) и экзогенные (действующие извне). К внешним факторам относится и геополитический. На

первый взгляд, он не имеет прямого отношения к взаимоотношениям Центр – регионы. На самом деле решаемые государством геополитические задачи могут непосредственно влиять на эти взаимоотношения. Геополитические причины обуславливают, в частности, особый, адресный поход к отдельным регионам, являющимся зонами геополитического риска.

Итак, региональная безопасность обеспечивается возможностью нейтрализовать накапливающиеся внутренние противоречия, риски и угрозы адаптацией к изменяющимся условиям внешней среды, т.е. успешным противостоянием конфликтным внутренним и внешним воздействиям. В связи с этим единую политическую систему России можно рассматривать в виде взаимодействующих региональных подсистем, развитие и безопасность которых определяется интросоциетальными (внутрирегиональными) и экстрасоциетальными (внешними) факторами: отношениями «Центр – регион», «регион – регион», развитием международных контактов и т.п.

Методологический подход, при котором рассматривается только система взаимоотношений «Центр – регионы», приводит к тому, что проблема региональной идентификации происходит лишь по данной властной вертикали, горизонтальные связи, взаимоотношения с другими регионами и государствами остаются вне анализа. Другими словами, региональные политические подсистемы необходимо изучать не только изнутри, но и во внешнем контексте (среде), чтобы выяснить, насколько он ограничивает или, напротив, открывает политические альтернативы. Это связано с тем, что регион не только является самоорганизующимся целым, но и подвержен воздействию извне – со стороны других регионов, государственных и международных структур и т.д. Такой подход может быть продуктивным и поможет избежать поспешных и пристрастных оценок региональных явлений, процессов, событий, даст возможность проанализировать особенности структурирования политического пространства Российской Федерации в целом, политического пространства отдельных регионов, а также их роли в обеспечении национальной безопасности.

Укрупнение субъектов Российской Федерации – один из эффективных вариантов изменения пространственной структуры, направленный не на сокращение числа регионов, а на стимулирование их развития и повышение роли в обеспечении национальной безопасности. Также это позволит решить проблемы национально-территориального устройства Федерации: национальные образования по мере развития их экономических и социальных связей можно, а в некоторых случаях желательно, включить в состав более

крупных территориально-административных единиц, что будет способствовать укреплению территориальной целостности и единства Российского государства.

Практика социально-экономического и социокультурного развития, расширения международного взаимодействия в контексте обеспечения национальной, региональной и глобальной безопасности вынуждает искать новые интерпретационные формы понятия «регион», обеспечивающие сохранение и приращение его духовной культуры и собственности при развитии жизнедеятельности территории. В связи с этим современное понятие региона включает в себя не только географические, территориальные аспекты, экономический и социально-экономический потенциал, но и более мощный социокультурный статус, политико-идеологические, управленческие составляющие, макроуровневые и наднациональные отношения и т.д.

Совокупный ресурсный потенциал, формирующий различные уровни (политический, экономический, социокультурный и др.) организации пространства, определяется степенью политической субъектности, т.е. реальной политической активностью российских регионов, и выступает ключевым фактором обеспечения их безопасности и национальной безопасности государства в целом.

Региональная интеграция стимулируется определенной идеей географической, историко-культурной, политической или иной общности объединяющихся пространств, т.е. условия, преобладающие в любом конкретном районе, имеют тенденцию к формированию определенной общности интересов. Одним из основных условий успешной региональной интеграции выступает совпадение экономических интересов.

Поэтому не меньшей угрозой является асимметрия в экономическом развитии российских регионов. Статистические исследования выявляют поистине катастрофические разрывы в экономической инфраструктуре отдельных территорий. По данным Министерства регионального развития, в конце 1990-х гг. разрыв между субъектами РФ по объемам производства валового регионального продукта (ВРП) на душу населения составлял 18,9 раза и существенно превышал аналогичные показатели как большинства развитых, так и беднейших государств мира. К 2006 г. этот разрыв увеличился практически в 1,5 раза и составил 26,9 раза. Показательным является и процент населения, живущего на сумму ниже прожиточного минимума: в 2007 г. в Ханты-Мансийском АО он составил 7,9 %, в Ямало-Ненецком АО – 8,6 %, в Санкт-Петербурге – 10,2 %, в Москве – 13,2 %, во Владимирской области – 29,2 %, в Ивановской области – 41 %, в Калмыкии – 59 %, в Усть-Ордынском Бурятском АО –

72 %¹. Специалисты Всероссийского центра уровня жизни отмечают, что крайне острой ситуация является в регионах, где количество бедных достигает 30 % (в 2006 г. в России было 20 таких регионов, в 2007 г. – 13)².

В стране сложилась парадоксальная ситуация: часть территорий находится на одном уровне развития с лидерами мировой экономики. Например, Ямало-Ненецкий и Ханты-Мансийский АО, где объем производства ВРП по паритету покупательной способности сопоставим с экономиками Норвегии и Сингапура. Однако в то же время существуют депрессивные регионы, подобные Ингушетии, где уровень развития сопоставим с Бангладеш или Ганой, занимающей по этому показателю 96-е место в мире.

Кроме того, и внутри регионов уровень неравномерности близок к критическому: растет разрыв между региональными центрами и городами «второго эшелона», малыми населенными пунктами. Благополучные города соседствуют с вымирающими, и фактически используют их как источник более дешевой рабочей силы, как ресурс внутренней трудовой миграции. Еще более сложная обстановка складывается в сельскохозяйственных регионах, практически утративших возможность самовоспроизводства. Экономическая асимметрия порождает социальную напряженность, миграцию людей из бедных регионов в богатые, что, в свою очередь, влечет за собой деформацию пространства РФ.

Таким образом, гигантские диспропорции социально-экономического развития российских регионов возглавляют список ключевых, по сей день не решенных внутренних политических проблем. Однако государство должно не «обирать» богатые территории в пользу бедных, а стремиться к разумному компромиссу между поддержкой бедных и созданием условий для развития остальных регионов. Право на федеральную поддержку имеют не только бедные депрессивные районы, но и богатые, вложения в которые оказываются высокоэффективными. Более того, «экономический рост начинается с небольшого числа регионов, использующих конъюнктурные конкурентные преимущества. Затем число таких регионов увеличивается, они образуют все более широкие ареалы роста, и, наконец, пространственное распространение (диффузия) экономического

¹ Уровень бедности снижается, дифференциация доходов - нет [Электронный ресурс] // Коммерсантъ. 2007. 20 апреля. № 67. - Режим доступа: <http://www.kommersant.ru/daily/?date=20070420>

² Валовой региональный продукт [Электронный ресурс] // Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. - Режим доступа: http://www.gks.ru/bgd/free/b01_19/IssWWW.exe/Stg/d000/i-vrp.htm

роста результируется в положительном темпе прироста национальной экономики в целом»¹.

Можно выделить ряд особенностей политического пространства России, определяющих векторы региональной политики: уникальная пространственная протяженность; низкая заселенность и высокая дисперсность пространства; иерархичность пространства, что создает проблемы, связанные с централизацией управления и контролем в регионах, особенно окраинных. Это и многое другое детерминирует постоянный поиск оптимальной модели региональной политики, позволяющей контролировать российское пространство. И именно этим, отмечает известный исследователь политической регионалистики Р.Ф. Туровский, обусловлена имманентная неустойчивость российской региональной политики.

Некоторые авторы выделяют такие подсистемы региональной политики, которые в своей совокупности при благоприятном развитии способны стабилизировать внутри региональную безопасность, как:

во-первых, систему ценностей, ориентированных на достижение гармонии в отношениях между людьми, между обществом и природой;

во-вторых, социокультурную систему, способствующую самосовершенствованию и самореализации личности без ущемления интересов других;

в-третьих, политическую систему, обеспечивающую эффективное развитие всей системы и социальную стабильность;

в-четвертых, социально-экономическую систему, обеспечивающую удовлетворение основных потребностей населения и одновременно поддерживающую экологоресурсную базу на заданном уровне;

в-пятых, технологическую систему, способствующую непрерывному обновлению.

По нашему мнению, региональная политика – разносторонняя (правовая, экономическая, социальная и иная) деятельность органов центрального и регионального управления по оптимизации пространственного развития РФ с целью обеспечения национальной безопасности, а также безопасности отдельных регионов (субъектов Федерации).

Известно, что региональная безопасность связана с защищенностью жизненно важных интересов личности, общества, государства на территории субъекта Федерации от различного рода угроз и

¹ Гранберг А., Зайцева Ю. Темпы роста в национальном экономическом пространстве // Вопросы экономики. 2002. №9. С. 13.

опасностей. Но главными объектами безопасности должны быть не абстрактные интересы личности, общества и государства, а население с присущим ему укладом жизни и территорией обитания. Только сохранение двух последних гарантирует удовлетворение как физиологических потребностей населения, необходимых для его самосохранения и воспроизводства, так и социально-духовных, без которых немислимо самовыражение и всестороннее развитие каждого. Безопасное развитие региона невозможно без обращения к его истории, культуре, традициям. На их сохранение должны ориентироваться программы регионального развития.

Региональная безопасность обеспечивается, в первую очередь, согласованными действиями федерального Центра, региональных и местных властей, поэтому ее основой выступает политическая стабильность, как внутри региона, так и в стране в целом. В России такая стабильность была обеспечена во многом благодаря избранию в 2008 г. нового президента и преемственности политического курса. Знаковым в этом смысле стало ежегодное Послание Федеральному Собранию¹, в котором изложены основные векторы развития страны. Д.А. Медведев, в частности, предложил увеличить сроки конституционных полномочий президента и Государственной думы до 6 и 5 лет соответственно: «речь идет не о конституционной реформе, а лишь о корректировке Конституции. О действительно важных, но все же уточняющих поправках, не затрагивающих политическую и правовую сущность существующих институтов. Они, скорее, дают необходимый дополнительный ресурс для их стабильного функционирования»².

Нельзя отрицать, что в политической ситуации, сложившейся сегодня в России, заложен латентный потенциал конфликтности. И в этом прав А.В. Дахин, который считает, что инаугурация 2008 г. легитимизировала бинарную конструкцию федеральной власти: президент – председатель правительства. Правящая группа 2001 – 2008 гг. с лидером В.В. Путиным сохраняет ключевые позиции в номенклатурной структуре, но одновременно формируется новая правящая группа с лидером Д.А. Медведевым. Эти группы действуют на основе сложного консенсуса, который определяется отношениями их лидеров, а также влиянием сил, обеспечивающих безопасность структуры.

¹ Послание Президента Российской Федерации Федеральному Собранию Российской Федерации (5 ноября 2008 г.) [Электронный ресурс] // Официальный сайт Президента России. Режим доступа: <http://www.kremlin.ru>

² Дахин А.В. Транзит российской власти на рубеже 2008 г.: особенности политического управления (методология анализа) // Политическая наука. Региональная политика и развитие территорий в условиях административно-политической реформы 2004-2008 гг. М., 2009. № 2. С. 12-13.

Растянутасть репликации неонеменклатурной структуры во времени может не влиять на внутреннюю устойчивость системы власти при условии, что социально-экономическая среда страны и международные отношения являются стабильными. Если же социально-экономическая среда приобретает черты турбулентности, то актуализируются внутренние риски нестабильности. В случае резкого падения социального доверия (в нашем случае – электорального) к лидерам власти, внутри самой структуры и в обществе может не оказаться сил, готовых принять функции политического управления, выступить правопреемниками политического курса и способных восстановить необходимые для стабильности ресурсы доверия общества.

Мы полагаем, что периодическое возникновение конфликтных рисков во властных отношениях – закономерный процесс. Задача заключается в том, чтобы управлять ими (в данном случае под управлением понимается умение поддерживать конфликтность ниже определенного уровня, при наступлении которого потенциально может возникнуть угроза для системы власти в целом, вплоть до кризиса либо нарушения баланса политических сил и трансформации системы властных отношений). Пока же и Д.А. Медведев, и В.В. Путин демонстрируют нацеленность на сотрудничество в интересах общегосударственной стабильности и национальной безопасности. При этом, согласно опросам ВЦИОМ, проведенным в июле 2009 г., несмотря на экономический кризис и ухудшение социально-экономической ситуации в регионах, В.В. Путину доверяли 53 %, Д.А. Медведеву – 45 % опрошенных россиян¹.

При анализе роли регионов в обеспечении национальной безопасности, представляется наиболее продуктивным системный подход, который позволяет рассматривать регион как целостную систему, формирующуюся через взаимодействие всех ее частей – подсистем: экономической, политической, культурной, экологической, этнической, конфессиональной и др. Выявление их диалектической взаимосвязи (например, экономика – природные ресурсы – население) помогает определить степень безопасности регионального развития. При этом национальная безопасность – не есть простая сумма региональных характеристик, они соотносятся диалектически как целое и часть: безопасность национальной системы зависит от ситуации, складывающейся в регионах. Однако регион (часть) не

¹ В опросе приняли участие 1600 человек в 153 населенных пунктах 46 российских областей, краев и республик. См.: Рейтинг доверия политикам [Электронный ресурс] // Официальный сайт Всероссийского центра изучения общественного мнения. - Режим доступа: <http://www.wciom.ru/novosti/reitingi/reiting-doverija-politicam.html>

может обеспечить безопасность нации, государства (целого), так как совокупность сильных регионов является необходимым, но не единственным условием национальной безопасности России. Системный подход позволяет учитывать, что регион представляет собой элемент в целостном образовании более высокого уровня: государства, группы государств, мирового сообщества в целом. Это дает возможность анализировать региональные процессы и явления с учетом их взаимосвязи с компонентами общенациональной и международной жизни, их постоянных качественных изменений, в том числе с учетом процессов глобализации, регионализации, а также геополитических факторов.

Однако укрупнение российских регионов, как и любой другой вариант организации российского пространства, упирается в институт национально-территориальной автономии. Безусловной проблемой станут автономные субъекты Федерации – республики и округа. Некоторые исследователи даже полагают, что минимизация или изъятие из основополагающих принципов российского федерализма этнического фактора радикальным образом упрочит федеративное здание, ликвидировав основной источник его потенциальной дестабилизации; ...указанный шаг особенно важен в условиях, когда глобализация все более заметно воздействует на малые этнические группы, обостряя в них ощущение собственной самобытности и стимулируя сопротивление унификации. Также потребует решения сложнейшая проблема небольших, но политически активных республик Северного Кавказа и близлежащих регионов (не случайно в январе 2010 г. был образован Северо-Кавказский федеральный округ).

Сложность политических процессов современной России обусловлена воздействием ряда явных и латентных угроз безопасности, как на федеральном, так и на региональном уровнях. На их преодоление нацелены разрабатываемые в настоящее время такие программы, как Стратегия социально-экономического развития Дальнего Востока, Республики Бурятия, Забайкальского края и Иркутской области на период до 2025 г. и Стратегия экономического развития Сибири¹. Данные документы тесно связаны с Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г., и опираясь на наиболее полное использование конкурентных преимуществ экономики сибирских и дальневосточных регионов, их природно-ресурсного и транзитного потенциала, на наращивание экспорта конкурентных видов продукции, модернизацию транспортной, энергетической, социальной

¹Официальный сайт Всероссийского центра уровня жизни [Электронный ресурс]. - Режим доступа: <http://www.vcug.ru>.

инфраструктур и т.д. можно предположить, что поставленные программные задачи будут решены.

Одним из главных направлений обеспечения национальной безопасности на региональном уровне определяется создание механизмов сокращения уровня межрегиональной дифференциации в социально-экономическом развитии субъектов РФ путем сбалансированного территориального развития. В долгосрочной перспективе угрозы национальной безопасности, связанные с диспропорцией уровней развития регионов России, должны предотвращаться путем развертывания полномасштабной национальной инновационной системы за счет формирования перспективных территориально-промышленных районов в южных регионах, Поволжье, Сибири, на Урале, Дальнем Востоке и других регионах РФ. Тем самым, можно отметить, что новая Стратегия национальной безопасности нацелена на сбалансированное, комплексное, системное развитие субъектов Федерации, повышение уровня жизни в российских регионах.

А.П. Яланский (Ростов-на-Дону)

ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ИХ ПРЕОДОЛЕНИЮ

Современный этап развития системы муниципального управления в Российской Федерации, даже несмотря на наличие целого ряда системных проблем, может быть охарактеризован как закономерный отрезок большого пути, сложности которого могут быть охарактеризованы как «болезни роста». Далеко не последнее по своей значимости место среди проблем муниципальных образований, как нам представляется, занимают кадровые проблемы. Чаще всего, рассуждая о «кадровом вопросе», сегодня говорят о методах формирования кадрового состава органов местного самоуправления, выборе наиболее приоритетных направлений всех форм дополнительного образования муниципальных служащих и, конечно, механизмах рационального и эффективного использования бюджетных средств, выделяемых на эти цели. Кроме совершенствования компетенций рядовых муниципальных служащих актуализировался также вопрос о действенных способах повышения профессионального уровня глав и депутатов представительных органов муниципальных образований.

Все перечисленные вопросы являются предметом обсуждения как в самих муниципальных образованиях, так и в вышестоящих органах государственной власти, курирующих их деятельность. Ниже сформулирован ряд соображений, способствующих, по нашему мнению, эффективному разрешению названных проблем.

1. Современные методы формирования кадрового состава органов местного самоуправления должны быть максимально открытыми и способствовать привлечению на муниципальную службу профессиональных кадров. В целях повышения открытости процедур формирования кадрового состава органов местного самоуправления, целесообразно создать и широко использовать специализированный Интернет-ресурс, на котором должна размещаться информация о вакансиях на должности муниципальных служащих и условиях конкурсного отбора претендентов.

При этом необходимо понимать, что при соблюдении требований, предъявляемых к современному образовательному уровню муниципальных служащих, существует три категории граждан, из которых на конкурсной основе может быть сформирован кадровый состав органов местного самоуправления. К ним относятся лица, включенные в кадровый резерв, специалисты, которые не находились в резерве, и выпускники средних и высших учебных заведений, впервые принимаемые на муниципальную службу.

Общая схема формирования кадрового состава, по нашему мнению, должна содержать следующие элементы:

- 1) составление плана профессионального развития кандидата на должность муниципального служащего;
- 2) подготовка и сдача профессионального экзамена на право замещать соответствующую должность муниципального служащего;
- 3) выполнение мероприятий плана профессионального развития муниципального служащего – соблюдение установленных графика и проблематики повышения квалификации и профессиональной переподготовки.

Реализация представленной схемы при формировании кадрового состава органов местного самоуправления разными категориями граждан раскрыта ниже.

Представляется, что формирование кадрового состава органов местного самоуправления должно осуществляться на конкурсной основе, преимущественно из числа лиц, включенных в кадровый резерв. При этом резервисты по своему образованию и опыту работы должны максимально соответствовать планируемой должности в местной администрации. Сразу после включения в резерв с потенциальным специалистом муниципальной администрации должна

быть организована работа по планированию его профессионального развития.

Началом такой работы должно стать составление его индивидуальной программы профессионального развития. Первым шагом к реализации такой программы является подготовка и сдача профессионального экзамена на право замещать соответствующую должность на муниципальной службе. Экзамен может проводиться в форме профессионального тестирования, которое является составной частью процедуры конкурсного отбора претендентов на замещаемую должность муниципального служащего. Положительный результат при сдаче теста является необходимым условием для утверждения специалиста на соответствующую должность в муниципальной администрации.

После утверждения в соответствующей должности специалист должен продолжить совершенствовать свое профессиональное развитие в рамках разработанного плана.

Унифицированные (типовые) тесты для разных категорий муниципальных служащих могут быть разработаны специализированными вузами (например, входящими в структуру РАГС) и распространены в структурные подразделения региональных администраций, курирующих работу с муниципальными образованиями. Доступ к тестовым материалам может быть обеспечен как специалистами этих подразделений, так и на специализированных Интернет-порталах, в том числе в режиме on-line. Подготовка к тестированию может проходить как самостоятельно, так и на курсах повышения квалификации в профильном высшем учебном заведении.

В случае, если на должность специалиста муниципальной администрации претендует гражданин, который не был включен в кадровый резерв, он также должен сдать тест профессионального минимума.

Подготовка такого специалиста к тестированию может также вестись им самостоятельно, либо на базе высшего учебного заведения, реализующего соответствующие образовательные программы. Одним из условий конкурсного отбора для такого гражданина является представление программы своего профессионального развития. В случае успешного прохождения процедуры конкурсного отбора, этот гражданин должен приступить к последовательной реализации программы своего профессионального развития, скорректированной, при необходимости его непосредственным начальником.

В случае, если претендентом на должность муниципального служащего выступает гражданин, только что закончивший (или заканчивающий) высшее учебное заведение, он последовательно дол-

жен пройти все три стадии профессионального развития на муниципальной службе: сдача профессионального экзамена, формирование плана профессионального развития и последовательная его реализация. При этом конкурсный отбор претендентов на должности муниципальных служащих среди выпускников вузов может проводиться в рамках конкурсов-олимпиад, организуемых органами местного самоуправления и их ассоциациями совместно с учебными заведениями.

В целях усиления мотивации и повышения конкуренции при формировании кадрового состава муниципальных органов власти предлагаем разрешить участвовать в конкурсах на зачисление в кадровый резерв и замещение должностей муниципальных служащих студентов последних курсов обучения (специалитет и магистратура) высших учебных заведений при условии успешной сдачи профессионального экзамена.

2. Механизмы повышения профессионального уровня глав муниципальных образований и депутатов представительных органов муниципальных образований в первую очередь должны основываться на обязательной реализации индивидуальных программ профессионального развития. Такие программы должны утверждаться руководителем структурного подразделения региональной администрации, ответственного за работу с муниципальными образованиями. Обязательным элементом такого развития должна стать профессиональная переподготовка, которую глава муниципального образования должен пройти в рамках каждого срока своих полномочий. Переподготовка предполагает профессиональное развитие в сфере экономико-управленческой, либо юридической проблематики. В соответствии с действующим законодательством профессиональная переподготовка обязательно должна включать стажировку (в том числе и заграничную) и заканчиваться государственным экзаменом и защитой итоговой работы, тематика которой утверждается в соответствии с планом индивидуального профессионального развития.

Представляется, что в целях повышения своего профессионального уровня депутаты представительных органов муниципальных образований один раз в два года обязательно должны обучаться на курсах повышения квалификации по наиболее актуальным для муниципального образования направлениям.

Важным средством профессионального развития глав и депутатов представительных органов муниципальных образований может стать регулярное профессиональное общение с коллегами.

Ответственными за его организацию должны стать специализированные органы исполнительной власти субъекта федерации, на территории которого находятся конкретные муниципальные образования. Простейшими и одновременно эффективными формами такого общения могут быть «кустовые» тематические семинары для глав и депутатов, а также форумы на специализированном Интернет-портале. Использование данных форм профессионального общения эффективно дополнит выполнение мероприятий плана индивидуального профессионального развития.

3. Основные направления подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки муниципальных служащих должны соответствовать индивидуальным планам профессионального развития конкретных специалистов.

Как показывает опыт, в большинстве случаев муниципальным служащим требуется дополнительная подготовка в сфере конкретных организационно-практических, управленческих или правовых вопросов. По нашему мнению, приоритетными являются те направления повышения квалификации, стажировки или профессиональной переподготовки, которые позволяют в наибольшей степени повысить эффективность функционирования муниципального образования.

Исходя из наблюдений специалистов Северо-Кавказской академии государственной службы, наиболее актуальными направлениями подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки муниципальных служащих могут стать:

- правотворчество и антикоррупционная экспертиза нормативно-правовых актов органов местного самоуправления;
- муниципальные финансы, учет и бюджетирование;
- особенности поддержки малого бизнеса и самозанятости в муниципальных образованиях;
- управление муниципальными закупками;
- управление персоналом и этика делового общения муниципальных служащих;
- информационно-аналитическое обеспечение и информационная безопасность органов местного самоуправления. Делопроизводство. Защита персональных данных.

Одним из важных условий успешной реализации образовательных программ, позволяющих сформировать муниципальным служащим необходимые профессиональные навыки, является включение в число преподавателей (тьюторов, тренеров и т.д.) специалистов-практиков из вышестоящих органов власти.

Так, например, при реализации программ для руководителей и специалистов муниципальных учебных заведений разработка программы обучения и ее реализация осуществляются в тесной связи со специалистами регионального министерства образования.

В разработке и реализации программ повышения квалификации и профессиональной переподготовки для глав муниципальных образований должны принимать участие руководители и ведущие специалисты региональных органов власти и т.д.

4. *Механизмы рационального и эффективного использования бюджетных средств, направляемых на подготовку кадров для органов местного самоуправления, по нашему мнению, должны основываться на следующих принципах:*

– подготовка кадров для органов местного самоуправления должна представлять собой планомерный процесс, основу которого составляют процедуры формирования кадрового резерва и программы профессионального развития муниципальных служащих;

– опыт Северо-Кавказской академии государственной службы показывает, что наиболее эффективное использование бюджетных средств при реализации образовательных программ обеспечивается в случае двух- или даже трехстороннего их финансирования. Субъектами финансирования в такой ситуации могут выступать муниципальное образование, специалист, проходящий обучение, и региональный бюджет. Доли и размеры финансирования в каждом конкретном случае должны формироваться индивидуально;

– значительная экономия бюджетных средств достигается также при использовании в образовательном процессе элементов дистанционного обучения.

Согласно действующему законодательству, муниципальные служащие один раз в три года в обязательном порядке должны проходить обучение либо по программе повышения квалификации, либо по программе профессиональной переподготовки. Стремясь сэкономить бюджетные средства, большинство муниципалитетов направляет своих специалистов на самые короткие (и потому дешевые) курсы повышения квалификации. В такой ситуации, естественно, нельзя говорить не только о реализации программ индивидуального профессионального развития, но и о какой-либо рациональной кадровой политике.

В большинстве случаев подобная практика распространена не только из-за непоследовательности в реализации кадровой политики руководителями муниципальных образований, но и из-за недостаточной гибкости в организации образовательного процесса учебными заведениями.

Вместе с тем, профессиональный рост невозможен без последовательного обучения, а в отечественной системе дополнительного образования для муниципальных служащих траектория совершенствования образовательного уровня представляется незаконченной, если специалист не выполнил, хотя бы нормативы профессиональной переподготовки.

В целях экономии бюджетных средств, направляемых на подготовку кадров местного самоуправления, учебные заведения могут предложить реализацию долгосрочных образовательных программ по накопительному принципу.

Обучение может осуществляться по «циклам» образовательной программы с выдачей соответствующих итоговых документов. Количество таких циклов может быть разным. Обучение и финансовое обеспечение по таким программам может быть гибко растянуто на два-три года и в конечном итоге завершаться выполнением нормативных требований к профессиональной переподготовке с последующей выдачей соответствующего диплома.

Считаем, что в условиях формирования муниципальной службы система образования муниципальных служащих должна без большого временного лага впитывать все достижения в области государственного и муниципального управления, для чего необходимы органичная увязка обучения с проведением (в рамках самой образовательной системы) научных исследований и учет (не копирование) зарубежного опыта.

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

- Агеева Е.А.** – канд. полит. наук, доц. (Пятигорский филиал СКАГС)
- Акопов Г.Л.** – канд. полит. наук, доц., директор Ростовского филиала Московского государственного технического университета гражданской авиации (Ростов н/Д)
- Акопов Л.В.** – докт. юрид. наук, проф. СКАГС (Ростов н/Д)
- Алиева С.В.** – докт. социол. наук, доц. (Пятигорский филиал СКАГС)
- Арсеньева В.А.** – канд. экон. наук, доц. СКАГС (Ростов н/Д)
- Артюхин О.А.** – канд. полит. наук, доц., нач. научно-аналитического отдела СКАГС (Ростов н/Д)
- Аствацатурова М.А.** – докт. полит. наук, проф., зам. директора по научной работе (Пятигорский филиал СКАГС)
- Атамась Е.В.** – канд. экон. наук, преп. (Краснодар, Кубанский государственный университет)
- Бабанов А.Б.** – канд. экон. наук, доц. СКАГС (Ростов н/Д)
- Бажин И.И.** – докт. техн. наук, проф. (Н. Новгород, Волго-Вятская академия государственной службы)
- Байдалова О.В.** – докт. социол. наук, проф. (Волгоградская академия государственной службы)
- Баранов А.В.** – докт. полит. наук, докт. ист. наук, проф. (Краснодар, Кубанский государственный университет)
- Бардаков А.И.** – докт. полит. наук, доц. (Волгоградская академия государственной службы)
- Барто А.С.** – вед. сотр. отдела по связям с общественностью Администрации Карасунского внутригородского округа г. Краснодара, соиск. (Кубанский государственный университет)
- Бахмудов Р.Б.** – канд. экон. наук, доц. филиала СКАГС в г. Махачкале
- Бездольный С.Л.** – канд. экон. наук, мэр г. Азова (Ростовская обл.)
- Бизон-Гореска Я.** – инженер-адьюнкт Технологическо-Естественнонаучного университета (Быгдош, Польша)
- Бобровская Н.И.** – канд. экон. наук, доц. СКАГС (Ростов н/Д)
- Бова Ф.С.** – асп. СКАГС (Ростов н/Д)
- Богатырев М.А.** – докт. экон. наук, доц. СКАГС (Ростов н/Д)

- Валеев Х.А.** – канд. юрид. наук, доц., первый проректор-проректор по взаимодействию с органами государственной власти и местным самоуправлением (Уфа, Башкирская академия государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан)
- Вальвашов А.Н.** – канд. экон. наук (Краснодар, Кубанский государственный университет)
- Васецкий А.А.** – докт. полит. наук, проф., проректор-директор Института дополнительного профессионального образования государственных и муниципальных служащих Северо-Западной академии государственной службы (Санкт-Петербург)
- Васьков М.А.** – канд. ист. наук, ученый секретарь Южнороссийского филиала Ин-та социологии РАН (Ростов н/Д)
- Волков Ю.Г.** – докт. филос. наук, проф., директор Института по переподготовке и повышению квалификации преподавателей гуманитарных и социальных наук Южного федерального университета, член Общественной палаты РФ (Ростов н/Д)
- Вострикова Т.В.** – канд. пед. наук, доц. СКАГС (Ростов н/Д)
- Вульфович Р.М.** – докт. полит. наук, проф. (Санкт-Петербург, Северо-Западная академия государственной службы)
- Газиева И.А.** – канд. социол. наук, доц. (Н. Новгород, Волго-Вятская академия государственной службы)
- Гайер А.В.** – канд. полит. наук, доц. Коми республиканской академии государственной службы и управления
- Гайсинский И.Е.** – канд. экон. наук, проф. СКАГС (Ростов н/Д)
- Гвоздёва В.С.** – канд. полит. наук (Ростов н/Д, СКАГС)
- Гегедюш Н.С.** – канд. социол. наук, доц. (Саратов, Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина)
- Глебова Н.В.** – канд. техн. наук, доц. (Н. Новгород, Волго-Вятская академия государственной службы)
- Головин Ю.А.** – докт. полит. наук, проф. (Ярославский государственный университет имени П.Г. Демидова)
- Голубева Т.Г.** – канд. ист. наук, докторант СКАГС (Ставрополь)
- Горески Я.** – инженер-адъюнкт Технологическо-Естественнонаучного ун-та (Быгдош, Польша)
- Горшков А.С.** – докт. пед. наук, проф., ректор Северо-Западной академии государственной службы (Санкт-Петербург)
- Горюханов В.А.** – студ. Кубанского государственного университета (Краснодар)

- Грибанов В.В.** – докт. полит. наук, проф., ректор Коми республиканской академии государственной службы и управления (Сыктывкар)
- Гриценко Г.Д.** – докт. филос. наук, проф. Южного научного центра РАН (Ставрополь)
- Гриценко М.А.** – асп. СКАГС (Ростов н/Д)
- Давидюк И.А.** – канд. социол. наук, доц. Пятигорского филиала СКАГС
- Данакари Р.А.** – докт. филос. наук, доц. (Волгоградская академия государственной службы)
- Дан-Чин-Ю Е.Ю.** – асп. Российской академии государственной службы при Президенте РФ (Москва)
- Давидюк И.А.** – канд. социол. наук, доц. Пятигорского филиала СКАГС
- Джаримок З.К.** – канд. полит. наук, доц. (Майкоп, Адыгейский филиал СКАГС)
- Дзахова Л.Х.** – канд. ист. наук, доц. (Владикавказ, Северо-Осетинский государственный университет им. К.Л. Хетагурова)
- Дроботенко И.И.** – вице-мэр г. Омска
- Дряхлова В.Р.** – канд. социол. наук (Н. Новгород, Волго-Вятская академия государственной службы)
- Дубонос С.М.** – соиск. (Ставропольский государственный университет)
- Ерегин А.В.** – зам. директора Академсервиса (Н. Новгород, Волго-Вятская академия государственной службы)
- Заможных Е.А.** – асп. (Ставропольский государственный университет)
- Запругайло В.М.** – канд. техн. наук, проректор по научной работе и внешним связям Волгоградской академии государственной службы
- Зарайченко В.Е.** – канд. пед. наук, доц. СКАГС (Ростов н/Д)
- Зинченко Г.П.** – докт. филос. наук, проф. СКАГС (Ростов н/Д)
- Зинченко Я.Г.** – канд. социол. наук (Ростов н/Д, СКАГС)
- Змияк С.С.** – канд. экон. наук, доц., нач. отдела по работе с органами власти и учебными заведениями СКАГС (Ростов н/Д)
- Зырянов С.Г.** – докт. полит. наук, проф. (Челябинский институт (филиал) Уральской академии государственной службы)
- Иванова А.А.** – канд. полит. наук, социолог СКАГС (Ростов н/Д, СКАГС)
- Иванова Л.Л.** – канд. полит. наук, аналитик СКАГС (Ростов н/Д,)
- Игнатов В.Г.** – докт. экон. наук, проф. СКАГС (Ростов н/Д)
- Игнатова Т.В.** – докт. экон. наук, проф. СКАГС (Ростов н/Д)

- Ильиных А.В.** – канд. юрид. наук (Челябинский институт (филиал) Уральской академии государственной службы)
- Ищенко А.В.** – председатель комитета Законодательного собрания Ростовской обл. по законодательству, государственному строительству, местному самоуправлению и правопорядку
- Казарезов И.В.** – директор департамента по делам казачества и кадетских учебных заведений Администрации Ростовской области
- Казимов С.В.** – директор Экологического центра «Безопасный дом» (Москва)
- Калачева Т.Г.** – докт. социол. наук, проф. (Н. Новгород, Волго-Вятская академия государственной службы)
- Киселева Н.Н.** – докт. экон. наук, доц. (Пятигорский филиал СКАГС)
- Кислицкая Н.А.** – канд. экон. наук (Ростов н/Д, СКАГС)
- Кислицын С.А.** – докт. ист. наук, проф. СКАГС (Ростов н/Д)
- Китаева Л.В.** – канд. экон. наук, доц. (Пятигорский филиал СКАГС)
- Клочкова Т.Н.** – канд. социол. наук, доц. (Н. Новгород, Волго-Вятская академия государственной службы)
- Коваленко В.И.** – докт. филос. наук, проф. Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, зам. председателя экспертного совета ВАК РФ по политологии (Москва)
- Колесников В.А.** – докт. полит. наук, доц. (Волгоградская академия государственной службы)
- Коломиец Н.В.** – докт. филос. наук, проф. СКАГС (Ростов н/Д)
- Кольба А.И.** – канд. полит. наук, доц. (Краснодар, Кубанский государственный университет)
- Копченов В.В.** – 1-й зам. главы администрации муниципального образования «Городское поселение Белоозерский» (Воскресенский муниципальный район Московской обл.)
- Корнилова Н.С.** – ст. преп. (Н. Новгород, Волго-Вятская академия государственной службы)
- Коротеева О.В.** – канд. психолог. наук, доц. (Российская академия государственной службы при Президенте РФ), член Общественного совета ЦФО, член Общественной палаты Московской обл.
- Коротина Н.Ю.** – канд. экон. наук, доц. (Челябинский институт (филиал) Уральской академии государственной службы)
- Корсунов Д.А.** – канд. полит. наук, специалист-эксперт отдела муниципальной реформы управления по работе с муниципальными образованиями Администрации Ростовской обл.

- Косенко О.Ю.** – канд. экон. наук, доц. (Пятигорский филиал СКАГС)
- Кудряшов К.В.** – канд. ист. наук, доц. (Ставропольский филиал СКАГС)
- Кузина С.И.** – канд. социол. наук, доц., докторант СКАГС (Ростов н/Д)
- Кузнецов С.Г.** – заместитель Главы Администрации (Губернатора) Ростовской области по организационной кадровой работе и вопросам местного самоуправления
- Курджиев С.П.** – канд. экон. наук, доц. СКАГС (Ростов н/Д)
- Лебедева Е.П.** – канд. филос. наук (Ставропольский филиал СКАГС)
- Левина И.В.** – зам. главы администрации г. Батайска по бюджету и финансам – начальник финансового управления г. Батайска (Ростовская обл.)
- Леоненкова Н.П.** – канд. полит. наук, доц. (Майкоп, Адыгейский филиал СКАГС)
- Леонтьева Е.А.** – канд. экон. наук, доц. (Майкоп, Адыгейский филиал СКАГС)
- Лешкевич Т.Г.** – докт. филос. наук., проф. (Ростов н/Д, Южный федеральный университет)
- Липатова О.В.** – канд. ист. наук, доц. Московского социально-педагогического института, советник главы администрации муниципального образования «Городское поселение Белоозерский» по вопросам инновационной политики
- Лысенко В.Д.** – канд. филос. наук, доц., нач. информационно-аналитического центра обеспечения государственной службы СКАГС (Ростов н/Д)
- Ляхов В.П.** – секретарь Ассоциации «Совет муниципальных образований Ростовской области», канд. полит. наук, канд. с/х наук
- Магомедов С.М.** – канд. экон. наук, ст. преп. СКАГС (Ростов н/Д)
- Маленькая М.А.** – ст. преп., зам. директора (Н. Новгород, Институт повышения квалификации Волго-Вятской академии государственной службы)
- Мальцев В.А.** – докт. социол. наук, проф., ректор Волго-Вятской академии государственной службы (Н. Новгород)
- Мальцев К.В.** – докт. экон. наук, доц., первый проректор-директор по развитию Волго-Вятской академии государственной службы (Н. Новгород)
- Мартыненко Т.В.** – канд. экон. наук, доц. СКАГС (Ростов н/Д)
- Мартынова Н.А.** – канд. психол. наук (Н. Новгород, Волго-Вятская академия государственной службы)

- Маслов В.Н.** – канд. техн. наук, ст. науч. сотр. (Н. Новгород, Волго-Вятская академия государственной службы)
- Матвеев Р.Ф.** – докт. полит. наук, проф. Российского государственного гуманитарного университета (Москва)
- Миронов И.А.** – канд. юрид. наук, советник аппарата полномочного представителя Президента Российской Федерации в Южном федеральном округе (Ростов н/Д)
- Митрохина Т.Н.** – докт. полит. наук, проф. (Саратов, Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина)
- Михалкина Е.В.** – докт. экон. наук, проф. Южного федерального университета (Ростов н/Д)
- Мкртчян Е.Р.** – канд. социол. наук, доц. (Волгоградская академия государственной службы)
- Мокеев М.М.** – канд. юрид. наук, доц. (Саратов, Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина)
- Морозова Е.В.** – докт. филос. наук, проф. (Краснодар, Кубанский государственный университет)
- Мурашева Л.Е.** – начальник управления культуры г. Волгодонска Ростовской области
- Мустафаев М.Б.** – докт. полит. наук, проф. филиала СКАГС в г. Махачкале
- Назарова У.А.** – докт. экон. наук, доц. (Уфа, Башкирская академия государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан)
- Наумов С.Ю.** – докт. ист. наук, проф., ректор Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина (Саратов)
- Некрасов В.Н.** – докт. экон. наук, проф., проректор по экономике и международным связям СКАГС (Ростов н/Д)
- Нечаев В.Д.** – докт. полит. наук, проф., ректор Московского государственного гуманитарного университета им. М.А. Шолохова
- Нечаева С.В.** – канд. истор. наук, доц. (Челябинский институт (филиал) Уральской академии государственной службы)
- Новикова О.С.** – докт. филос. наук, проф. (Ставропольский государственный университет)
- Нужнова С.Л.** – канд. полит. наук, доц. СКАГС (Ростов н/Д)
- Овакимян М.А.** – канд. экон. наук, доц., руководитель учебно-научного центра СКАГС (Ростов н/Д)
- Овсепян Ж.И.** – докт. юрид. наук, проф. СКАГС (Ростов н/Д)

- Пеньков В.Ф.** – докт. полит. наук, проф. (Тамбовский государственный технический университет), зам. председателя совета Общественной палаты Тамбовской обл.
- Передрий Т.Е.** – преп. (Краснодар, Кубанский гос. университет)
- Переходько М.Н.** – преп. Педагогического института ЮФУ (Ростов н/Д)
- Перова М.В.** – канд. пед. наук, доц. СКАГС (Ростов н/Д)
- Пильщикова И.Ю.** – соиск. СКАГС (Ростов н/Д)
- Подсумкова А.А.** – канд. ист. наук, доц. (Саратов, Поволжская академия государственной службы им. П.А. Столыпина)
- Подсумкова М.А.** – асп. Российской академии государственной службы при Президенте РФ (Москва)
- Понамаренко С.А.** – канд. экон. наук, мэр города – глава администрации г. Шахты (Ростовская обл.)
- Понделков А.В.** – докт. полит. наук, проф., проректор по работе с органами власти и учебными заведениями СКАГС (Ростов н/Д)
- Пономарёв А.И.** – докт. экон. наук, проф. СКАГС (Ростов н/Д)
- Пономарёв М.А.** – соиск. СКАГС (Ростов н/Д)
- Попов Д.В.** – ст. преп. (Курский институт государственной и муниципальной службы)
- Попова Е.А.** – канд. экон. наук, доц. СКАГС (Ростов н/Д)
- Потапова И.А.** – соиск. (Н. Новгород, Волго-Вятская академия государственной службы)
- Прокофьева Т.В.** – канд. психол. наук (Волгоградская академия государственной службы)
- Разина Т.В.** – начальник отдела дистанционного обучения института повышения квалификации Волго-Вятской академии государственной службы (Н. Новгород)
- Руденко А.В.** – канд. социол. наук (Н. Новгород, Волго-Вятская академия государственной службы)
- Рудой В.В.** – ректор СКАГС, канд. экон. наук, доц. (Ростов н/Д)
- Савченко М.С.** – докт. юрид. наук, проф. Кубанского государственного аграрного университета (Краснодар)
- Сазонова О.М.** – канд. экон. наук, доц. СКАГС (Ростов н/Д)
- Салафаниди Э.В.** – ген. директор Фонда безопасности дорожного движения и реабилитации пострадавших при ДТП на дорогах Кубани (Краснодар, Фонд «Кубаньдорбезопасность»)
- Санькова А.А.** – канд. филос. наук (Ставропольский филиал СКАГС)
- Саркисян Ю.В.** – канд. пед. наук, доц. (Н. Новгород, Волго-Вятская академия государственной службы)

- Своински Е.** – инженер-адъюнкт Технологическо-Естественнонаучного университета (Быгдош, Польша)
- Семиков В.В.** – гл. инженер проектов ЭДО ООО НПЦ «Космос-2» (Ростов н/Д)
- Скрипниченко Л.С.** – канд. социол. наук (Краснодар, Кубанский государственный университет)
- Соколов А.В.** – канд. полит. наук (Ярославский государственный университет им. П.Г. Демидова)
- Сологуб В.А.** – докт. социол. наук, проф. СКАГС (Ростов н/Д)
- Старостин А.М.** – докт. полит. наук, проф., проректор по науке, послевузовскому и дополнительному профессиональному образованию СКАГС (Ростов н/Д)
- Степанов Е.И.** – докт. филос. наук, проф., гл. науч. сотр. Института социологии РАН (Москва)
- Ступникова О.Е.** – канд. экон. наук, доц. Пятигорского филиала СКАГС
- Суркина Ф.Ж.** – канд. полит. наук, доц. (Сыктывкар, Коми республиканская академия государственной службы и управления)
- Суховеева О.И.** – ст. преп. (Н. Новгород, Волго-Вятская академия государственной службы)
- Тагаев А.В.** – канд. экон. наук, ст. преп. СКАГС (Ростов н/Д)
- Таранцов В.П.** – канд. филос. наук, доц. СКАГС (Ростов н/Д)
- Татаркин С.Н.** – канд. экон. наук, доц. СКАГС (Ростов н/Д)
- Тимченко В.А.** – канд. ист. наук, доц. Пятигорского филиала СКАГС
- Тихонина С.А.** – докт. соц. наук, доц. (Н. Новгород, Волго-Вятская академия государственной службы)
- Ткачев С.А.** – канд. экон. наук, доц. (Сыктывкар, Коми республиканская академия государственной службы и управления)
- Токарева С.М.** – директор ООО НПЦ «Космос-2» (Ростов н/Д)
- Топорова С.В.** – асп. Кубанского государственного университета (Краснодар)
- Тюменцев И.О.** – докт. ист. наук, проф., ректор Волгоградской академии государственной службы
- Уварова Г.Г.** – канд. экон. наук, доц. СКАГС (Ростов н/Д)
- Фартыгин А.Л.** – канд. юрид. наук, доц. Челябинского института (филиала) Уральской академии государственной службы
- Филатова Ж.В.** – канд. ист. наук, доц. Пятигорского филиала СКАГС

- Фирсов В.А.** – мэр г. Волгодонска (Ростовская область)
- Фомин О.Н.** – докт. полит. наук, проф., проректор по научной работе Поволжской академии государственной службы им. П.А. Столыпина (Саратов)
- Харченко И.С.** – канд. экон. наук, доц. СКАГС (Ростов н/Д)
- Харченко Л.И.** – канд. экон. наук, доц. СКАГС (Ростов н/Д)
- Хашева И.А.** – ст. преп. СКАГС (Ростов н/Д)
- Ходенков А.П.** – зам. директора ООО НПЦ «Космос-2» (Ростов н/Д)
- Черкасова Т.П.** – канд. экон. наук, доц., нач. отдела научных исследований молодых ученых СКАГС (Ростов н/Д)
- Чернышов А.Г.** – докт. полит. наук, проф., ректор Государственной академии инноваций (Москва)
- Шарафутдинова Э.Ф.** – канд. полит. наук, эксперт отдела по работе с органами власти и учебными заведениями СКАГС (Ростов н/Д)
- Швец Л.Г.** – докт. полит. наук, проф. СКАГС (Ростов н/Д)
- Шехмаметьева В.А.** – ученый секретарь Ученого совета Волго-Вятской академии государственной службы (Н. Новгород)
- Юсов С.В.** – председатель Избирательной комиссии Ростовской области, канд. юрид. наук, доц. (Ростов н/Д)
- Явчуновская Р.А.** – докт. полит. наук, проф. Российской академии государственной службы при Президенте РФ (Москва)
- Яланский А.П.** – канд. экон. наук, доц. СКАГС (Ростов н/Д)

СОДЕРЖАНИЕ

Информационное письмо..... 3

ПЛЕНАРНЫЕ ДОКЛАДЫ 11

В.В. Рудой (Ростов-на-Дону)

СОВРЕМЕННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ ПОВЫШЕНИЯ
ЭФФЕКТИВНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ 11

С.Г. Кузнецов (Ростов-на-Дону)

РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
(В КОНТЕКСТЕ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ)..... 17

В.В. Рудой, А.В. Понеделков,

А.М. Старостин, В.Д. Лысенко (Ростов-на-Дону)

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ – ОПЫТ, ПРОБЛЕМЫ,
СОЦИОЛОГИЧЕСКИЙ МОНИТОРИНГ 23

С.В. Юсов (Ростов-на-Дону)

ОПЫТ И ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ НАСЕЛЕНИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ
ОБРАЗОВАНИЙ ФОРМ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ 30

А.В. Ищенко (Ростов-на-Дону)

ИТОГИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ В РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ
И ПРОБЛЕМЫ НОРМОТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ
ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ 36

А.Г. Чернышов (Москва)

МЕСТНОЕ СООБЩЕСТВО В СИСТЕМЕ ГЛОБАЛЬНОГО ИЗМЕРЕНИЯ 42

В.Д. Нечаев (Москва)

ОСНОВНЫЕ ТЕНДЕНЦИИ ЭВОЛЮЦИИ ИНСТИТУТОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ 51

А.С. Горшков, А.А. Васецкий (Санкт-Петербург)

ОРГАНИЗАЦИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В ГОРОДЕ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗНАЧЕНИЯ 78

И.О. Тюменцев (Волгоград)

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ЛИНЕЙНЫХ СТАНИЦАХ
В ЗАКУБАНЬЕ В КОНЦЕ XIX – НАЧАЛЕ XX ВЕКОВ 102

В.А. Мальцев, Н.А. Мартынова (Нижний Новгород) ПЕРСПЕКТИВЫ ИСПОЛЬЗОВАНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ РЕЗЕРВА УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КАДРОВ ПРИ ФОРМИРОВАНИИ РЕЗЕРВА КАДРОВ ДЛЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	107
И.И. Бажин, В.А. Мальцев (Нижний Новгород) ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ СОЦИАЛЬНО-ИННОВАЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ВЛАСТИ	111
С.Ю. Наумов (Саратов) АНТИКОРРУПЦИОННАЯ ПОЛИТИКА В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ.....	128
В.В. Грибанов, А.В. Гайер, С.А. Ткачев (Сыктывкар) ВОЗМОЖНОСТЬ ПРИМЕНЕНИЯ ОПЫТА ГЕРМАНИИ В ОБЛАСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ.....	141
С.А. Понамаренко (Шахты) ОПЫТ ПРЕДОСТАВЛЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ УСЛУГ НА ПРИМЕРЕ Г. ШАХТЫ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ	149
С.Л. Бездольный (Азов) ПУТИ ПОВЫШЕНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ АКТИВНОСТИ И ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ ГОРОДА АЗОВА РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ: ОБОБЩЕНИЕ ПЕРЕДОВЫХ ПРИМЕРОВ	153
В.А. Фирсов (Волгодонск) МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СТРУКТУРЕ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА (ОПЫТ Г. ВОЛГОДОНСКА)	159
И.И. Дроботенко (Омск) МЕСТНОЕ УПРАВЛЕНИЕ И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ ЗА РУБЕЖОМ: ТРАДИЦИИ И НОВАЦИИ.....	163
Р.Ф. Матвеев (Москва) ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ КОЛЛЕКТИВЫ И ЮРИДИЧЕСКИЕ ЛИЦА.....	184
А.М. Старостин (Ростов-на-Дону) ФИЛОСОФСКАЯ ИННОВАТИКА И ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	193
В.Г. Игнатов (Ростов-на-Дону) РАЗВИТИЕ СОВРЕМЕННОЙ СИСТЕМЫ ОРГАНОВ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНОЙ И ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ, МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ РОССИИ И ГЕРМАНИИ	205
С.Г. Зырянов, А.А. Фартыгин (Челябинск) СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	209

Х.А. Валеев (Уфа) ПОДГОТОВКА КАДРОВ ДЛЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ КАК ОСНОВА ПОЛИТИЧЕСКОЙ СТАБИЛЬНОСТИ ТЕРРИТОРИИ	218
Л.В. Акопов (Ростов-на-Дону) НЕКОТОРЫЕ ПРОБЛЕМЫ ГАРМОНИЗАЦИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО И РЕГИОНАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА О МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ	221
Ж.И. Овсепян (Ростов-на-Дону) ОБ ЭФФЕКТИВНОЙ МОДЕЛИ ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОСНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	225
И.В. Казарезов, С.А. Кислицын (Ростов-на-Дону) КАЗАЧЕСТВО И МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ НА ТЕРРИТОРИЯХ БЫВШИХ КАЗАЧЬИХ ОБЛАСТЕЙ РОССИЙСКОГО ГОСУДАРСТВА.....	238
О.Н. Фомин (Саратов) ПОЛИТИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ И ГЕРМАНИИ	255
В.М. Запрыгайло (Волгоград) ЦЕЛЕПОЛАГАНИЕ В МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЯХ В УСЛОВИЯХ ЭКОНОМИЧЕСКОГО КРИЗИСА	268
А.Г. Швец (Ростов-на-Дону) МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ: ГЕНДЕРНЫЙ АСПЕКТ	272
В.И. Коваленко (Москва) ИСТОРИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ СПЕЦИФИКИ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ	277
Е.В. Морозова (Краснодар) ЛОКАЛЬНАЯ ИДЕНТИЧНОСТЬ КАК РЕСУРС ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ.....	289
Т.Н. Митрохина (Саратов) ПРОБЛЕМЫ РОССИЙСКОГО МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОФИЦИАЛЬНОМ ПОЛИТИЧЕСКОМ ДИСКУРСЕ (НА ПРИМЕРЕ ПРЕЗИДЕНТСКИХ ПОСЛАНИЙ)	294
Е.И. Степанов (Москва) РОЛЬ РЕГИОНАЛЬНЫХ ЭЛИТ В УПРАВЛЕНИИ РЕФОРМОЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ	298
Г.П. Зинченко, Я.Г. Зинченко (Ростов-на-Дону) ИНСТИТУТЫ ПУБЛИЧНОГО АДМИНИСТРИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	303

В.А. Сологуб (Ростов-на-Дону) РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК АЛЬТЕРНАТИВА ГИПЕРКОНЦЕНТРАЦИИ ВЛАСТИ В РОССИИ	308
В.Н. Некрасов, О.М. Сазонова (Ростов-на-Дону) ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ РЕГИОНАЛЬНОЙ ИННОВАЦИОННОЙ СИСТЕМЫ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ В УСЛОВИЯХ КРИЗИСА.....	315
Т.В. Игнатова, М.Н. Переходько (Ростов-на-Дону) МОДЕРНИЗАЦИЯ ПРОГРАММНО-ЦЕЛЕВОГО ПЛАНИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ.....	321
А.И. Пономарев, М.А. Пономарев (Ростов-на-Дону) ИНСТИТУТЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОМ КОММУНИКАЦИОННОМ ПРОСТРАНСТВЕ	328
М.А. Овакимян (Ростов-на-Дону) МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ И ГЕРМАНИИ: ТРАДИЦИИ, АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ И ИННОВАЦИОННЫЕ РЕШЕНИЯ	338
И.В. Левина (Батайск) УСТАНОВЛЕНИЕ ЗАДАЧ И ПРОЗРАЧНОСТЬ МЕСТНОГО БЮДЖЕТА. МЕЖБЮДЖЕТНЫЕ ОТНОШЕНИЯ.....	352
И.А. Миронов (Ростов-на-Дону) НОРМАТИВНАЯ БАЗА ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ЮГЕ РОССИИ	356
Ю.Г. Волков (Ростов-на-Дону) МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В КОНТЕКСТЕ СОЦИАЛЬНОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА: СТРАТЕГИИ РАЗВИТИЯ	366
М.А. Аствацатурова (Пятигорск) МОДЕРНИЗАЦИЯ ЭТНОПОЛИТИЧЕСКОЙ СТРАТЕГИИ В ПРОСТРАНСТВЕ СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА	374
И.Е. Гайсинский, М.В. Перова, Т.В. Вострикова (Ростов-на-Дону) ИНФОРМАЦИОННО-ТЕХНОЛОГИЧЕСКАЯ СОСТАВЛЯЮЩАЯ ПОДГОТОВКИ, ПЕРЕПОДГОТОВКИ И ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ КАДРОВ УПРАВЛЕНИЯ	380
J. Bizon-Górecka, D.Eng.; E. Swoiński, D.Eng.; J. Górecki, M.Eng. (Bydgoszcz – Poland) LOCAL COUNCIL ACTIVITY FOR THE GROWTH OF INNOVATION AT THE ENTERPRISES IN POLAND (ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ, НАПРАВЛЕННАЯ НА ИННОВАЦИОННЫЙ РОСТ ПРЕДПРИЯТИЙ ПОЛЬШИ)	390

МАТЕРИАЛЫ «КРУГЛЫХ СТОЛОВ» 396

- Е.А. Агеева, В.А. Тимченко (Пятигорск)**
 ИНСТИТУЦИОНАЛЬНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ
 МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ СТАНОВЛЕНИЯ
 ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РФ 396
- Г.Л. Акопов (Ростов-на-Дону)**
 МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В ПЕРИОД РАЗВИТИЯ
 ИНФОРМАЦИОННОГО ОБЩЕСТВА 401
- С.В. Алиева (Пятигорск)**
 ИННОВАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ПОДГОТОВКЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ
 СЛУЖАЩИХ НА КУРСАХ ПОВЫШЕНИЯ КВАЛИФИКАЦИИ 408
- В.А. Арсеньева (Ростов-на-Дону)**
 НАЛОГОВЫЙ ПОТЕНЦИАЛ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
 В СИСТЕМЕ МЕЖБЮДЖЕТНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ 414
- О.А. Артюхин (Ростов-на-Дону)**
 ИНСТАЛЛЯЦИОННАЯ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИЯ
 ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В КОНТЕКСТЕ
 МУНИЦИПАЛЬНОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ 418
- О.А. Артюхин, М.А. Грищенко (Ростов-на-Дону)**
 ЭЛИТОЛОГИЧЕСКИЕ ДЕТЕРМИНАНТЫ РАЗВИТИЯ
 ОБЩЕСТВЕННЫХ ИНСТИТУТОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ 421
- Е.В. Атамась (Краснодар)**
 МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ В ГЕРМАНИИ И РОССИИ:
 СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ 424
- А.Б. Бабанов (Ростов-на-Дону)**
 МУНИЦИПАЛЬНОЕ ИЗМЕРЕНИЕ МОДЕРНИЗАЦИИ
 РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ 429
- О.В. Байдалова (Волгоград)**
 ПОЗНАВАТЕЛЬНЫЕ ВОЗМОЖНОСТИ СОЦИОЛОГИЧЕСКИХ МЕТОДОВ
 ИССЛЕДОВАНИЯ КАДРОВОГО ПОТЕНЦИАЛА МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ 434
- А.В. Баранов, С.В. Топорова (Краснодар)**
 МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ВЫБОРЫ В РФ: ВЛИЯНИЕ ПОЛИТИКО-КУЛЬТУРНЫХ
 ФАКТОРОВ (НА МАТЕРИАЛАХ КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ) 439
- А.И. Бардаков (Волгоград)**
 ГЛАВА СЕЛЬСКОГО МУНИЦИПАЛИТЕТА:
 ПЕРВЫЕ УРОКИ САМОУПРАВЛЕНИЯ 443

А.С. Барто (Краснодар) ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С ОРГАНАМИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ (ПО МАТЕРИАЛАМ КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ)	447
Р.Б. Бахмудов (Махачкала) АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРИВЛЕЧЕНИЯ ИНВЕСТИЦИЙ В ИННОВАЦИОННУЮ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ПРЕДПРИЯТИЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ РЕГИОНОВ.....	450
Н.И. Бобровская (Ростов-на-Дону) МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ И ТСЖ	455
М.А. Богатырев (Ростов-на-Дону) ПРОБЛЕМЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РАЗЛИЧНЫХ СОЦИАЛЬНО-ТЕРРИТОРИАЛЬНЫХ ОБЩНОСТЯХ (НА ПРИМЕРЕ РОСТОВСКОЙ ОБЛАСТИ)	462
А.Н. Вальвашов (Краснодар) ПОВЫШЕНИЕ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ И КОНКУРЕНТНЫХ ПРЕИМУЩЕСТВ ГОРОДОВ КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ	481
М.А. Васьков (Ростов-на-Дону) ПРИЧИНЫ ОГРАНИЧЕНИЙ В ИСПОЛЬЗОВАНИИ ЭЛЕМЕНТОВ УПРАВЛЕНЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ БИЗНЕС-ОРГАНИЗАЦИЙ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОГО И МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ	485
Р.М. Вульфович (Санкт-Петербург) ПРОБЛЕМЫ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ГОРОДАХ-ГОСУДАРСТВАХ: ОПЫТ РОССИИ И ГЕРМАНИИ.....	490
И.А. Газиева (Нижний Новгород) РОЛЬ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ В АНТИКОРРУПЦИОННОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	494
В.С. Гвоздѣва (Ростов-на-Дону) ПРОБЛЕМЫ ИНФОРМАТИЗАЦИИ И ОБЕСПЕЧЕНИЯ ИНФОРМАЦИОННОЙ БЕЗОПАСНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	498
Н.С. Гегедюш (Саратов) БРЕНДИНГ ТЕРРИТОРИЙ КАК ЭЛЕМЕНТ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ ...	503
Н.В. Глебова, Н.С. Корнилова (Нижний Новгород) ПРОБЛЕМА ОЦЕНКИ ЗНАНИЙ В ПРОЦЕССЕ ПОДГОТОВКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ	507
Ю.А. Головин (Ярославль), Е.Ю. Дан-Чин-Ю (Москва) ПОЛИТИЧЕСКАЯ АКТИВНОСТЬ ГРАЖДАН КАК УСЛОВИЕ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	512

Т.Г. Голубева (Ставрополь) МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ: ПРОБЛЕМЫ СОВРЕМЕННОГО РЕФОРМИРОВАНИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ РЕАЛИЗАЦИИ.....	519
Г.Д. Гриценко, С.М. Дубонос (Ставрополь) ПОЛНОМОЧИЯ ИСПОЛНИТЕЛЬНО-РАСПОРЯДИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: К ПОСТАНОВКЕ ПРОБЛЕМЫ.....	530
И.А. Давидюк (Пятигорск) ПРОБЛЕМЫ ОПТИМИЗАЦИИ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И НАСЕЛЕНИЯ.....	534
Р.А. Данакари (Волгоград) О ДЕТЕРМИНАНТАХ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА, ПОЛИТИЧЕСКОЙ МОДЕРНИЗАЦИИ И СПЕЦИФИКЕ ЭТНИЧЕСКОГО БЫТИЯ РОССИИ	541
З.К. Джаримок (Майкоп) ПОДГОТОВКА КАДРОВ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ КАК ФАКТОР ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	545
Л.Х. Дзахова (Владикавказ) ИНФОРМАЦИОННОЕ ОБЕСПЕЧЕНИЕ СТАТУСА ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В МУНИЦИПАЛЬНОЙ ПРЕССЕ РЕГИОНОВ СЕВЕРО-КАВКАЗСКОГО ФЕДЕРАЛЬНОГО ОКРУГА	549
В.Р. Дряхлова, С.А. Тихонина (Нижний Новгород) К ПРОБЛЕМЕ ФОРМИРОВАНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ МОДЕЛИ ДОВУЗОВСКОЙ ПОДГОТОВКИ КАДРОВ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ: ОПЫТ, ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ	554
А.В. Ерегин (Нижний Новгород) ПРОБЛЕМА РЕГУЛИРОВАНИЯ РЫНКА ЖИЛЬЯ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ	558
В.Е. Зарайченко (Ростов-на-Дону) ЭТНОКУЛЬТУРНАЯ ПОЛИТИКА В КОНТЕКСТЕ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ..	560
С.С. Змияк (Ростов-на-Дону) ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ ПРИОРИТЕТНЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ПО СНИЖЕНИЮ НАПРЯЖЕННОСТИ НА РЫНКЕ ТРУДА	565
А.А. Иванова, В.Д. Лысенко (Ростов-на-Дону) ДОВЕРИЕ НАСЕЛЕНИЯ К МЕСТНОМУ САМОУПРАВЛЕНИЮ КАК ИНДИКАТОР РЕЗУЛЬТАТИВНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ	574
Л.Л. Иванова (Ростов-на-Дону) МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КАДРОВЫЙ РЕЗЕРВ: ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И ИСПОЛЬЗОВАНИЯ	578

А.В. Ильиных (Челябинск) РОЛЬ И ГАРАНТИИ НАСЕЛЕНИЯ ПРИ ОПРЕДЕЛЕНИИ ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	581
Т.Г. Калачева, И.А. Газиева (Нижний Новгород) ПОВЫШЕНИЕ АКТИВНОСТИ НАСЕЛЕНИЯ В РЕШЕНИИ ВОПРОСОВ МЕСТНОЙ ЖИЗНИ КАК МЕХАНИЗМ ИНСТИТУЦИОНАЛИЗАЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	586
Н.А. Кислицкая (Ростов-на-Дону) РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ – ЗАЛОГ ФОРМИРОВАНИЯ УСТОЙЧИВОЙ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ В РОССИИ	591
Л.В. Китаева (Пятигорск) УПРАВЛЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫМ ДОЛГОМ	595
Т.Н. Клочкова (Нижний Новгород) НЕПРЕРЫВНОЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ КАК ФАКТОР ИХ ЭФФЕКТИВНОЙ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ	599
В.А. Колесников (Волгоград) МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В РОССИИ И ФАКТОР ЗАРУБЕЖНОГО ОПЫТА	603
Н.В. Коломиец (Ростов-на-Дону) ПОЛИТИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА В КОНТЕКСТЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	608
А.И. Кольба (Краснодар) КОНФЛИКТЫ ВО ВЗАИМОДЕЙСТВИИ РЕГИОНАЛЬНЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РФ	610
О.В. Коротеева, О.В. Липатова (Москва) МОДЕЛЬ ИНФОРМАЦИОННО-ПСИХОЛОГИЧЕСКОГО СОПРОВОЖДЕНИЯ ПОЛИТИКИ РАЗВИТИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ.....	615
Н.Ю. Коротина (Челябинск) ЭКОЛОГО-ОБЕСПЕЧИВАЮЩИЕ ОРИЕНТИРЫ В ФОРМИРОВАНИИ ИНВЕСТИЦИОННО-ИННОВАЦИОННОЙ ПОЛИТИКИ ЧЕЛЯБИНСКОЙ ОБЛАСТИ (МУНИЦИПАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ).....	633
Д.А. Корсунов (Ростов-на-Дону) ПОЛНОМОЧИЯ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ	638
О.Ю. Косенко, Н.Н. Киселева (Пятигорск) ФОРМИРОВАНИЕ СИСТЕМЫ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ: МЕТОДОЛОГИЯ, ИНСТИТУТЫ, ИНСТРУМЕНТАРИЙ	645

К.В. Кудряшов, А.А. Санькова (Ставрополь) СРАВНИТЕЛЬНЫЙ АНАЛИЗ НОРМАТИВНО-ПРАВОВОЙ БАЗЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И ТРУДНОСТЕЙ, ВОЗНИКШИХ ПРИ РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ	649
С.И. Кузина (Ростов-на-Дону) РАЗВИТИЕ ИНСТИТУТОВ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ НА МЕСТНОМ УРОВНЕ	652
С.П. Кюрджиев (Ростов-на-Дону) АНАЛИЗ ЗАВИСИМОСТИ УСТОЙЧИВОСТИ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИИ ОТ УСТОЙЧИВОСТИ ЕЕ КОНСОЛИДИРОВАННОГО БЮДЖЕТА	656
С.П. Кюрджиев, С.Н. Татаркин, Ф.С. Бова (Ростов-на-Дону) ЗНАЧЕНИЕ РЕФОРМИРОВАНИЯ МЕХАНИЗМА ФИНАНСИРОВАНИЯ ЗДРАВООХРАНЕНИЯ ДЛЯ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ СИСТЕМЫ СОЦИАЛЬНОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ	666
Е.П. Лебедева (Ставрополь) СОЦИАЛЬНО-ПСИХОЛОГИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ КОРРУПЦИИ В ОРГАНАХ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ	676
Н.П. Леоненкова (Майкоп) АНАЛИЗ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ «ГОРОД МАЙКОП» В ПЛАНЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО СОСТОЯНИЯ РЕСПУБЛИКИ АДЫГЕЯ	681
Е.А. Леонтьева (Майкоп) КОНКУРСНОЕ РАЗМЕЩЕНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЗАКАЗОВ КАК ИНСТРУМЕНТ СОДЕЙСТВИЯ РАЗВИТИЮ ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСТВА	685
Т.Г. Лешкевич (Ростов-на-Дону) СИНЕРГЕТИЧЕСКИЙ КОНТЕКСТ И ПОТРЕБНОСТЬ В ЭФФЕКТИВНЫХ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ ТЕХНОЛОГИЯХ	689
О.В. Липатова, С.В. Казимов (Москва) КОНЦЕПЦИЯ КОМПЛЕКСНОГО УКРЕПЛЕНИЯ ЗДОРОВЬЯ НАСЕЛЕНИЯ КАК ОСНОВНОГО СТРАТЕГИЧЕСКОГО РЕСУРСА МЕСТНОЙ ВЛАСТИ	693
О.В. Липатова (Москва), В.В. Копченев (Московская обл.) ОБЕСПЕЧЕНИЕ КУЛЬТУРНОЙ БЕЗОПАСНОСТИ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ В УСЛОВИЯХ ТРАНСФОРМИРУЮЩЕГОСЯ РОССИЙСКОГО ОБЩЕСТВА	702
Ляхов В.П. (Ростов-на-Дону) РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ: ЦЕЛИ, ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫЕ ОСНОВЫ, ПЕРСПЕКТИВЫ	712

С.М. Магомедов (Ростов-на-Дону) ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА СЕВЕРНОМ КАВКАЗЕ В СОВЕТСКИЙ ПЕРИОД	715
М.А. Маленькая (Нижний Новгород) СИСТЕМНАЯ ПОДГОТОВКА УПРАВЛЕНЧЕСКИХ КАДРОВ КАК РЕСУРС ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	720
К.В. Мальцев, А.В. Руденко (Нижний Новгород) УПРАВЛЕНИЕ СИСТЕМОЙ НЕПРЕРЫВНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ ГРАЖДАНСКИХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ: ОСОБЕННОСТИ СОВРЕМЕННОГО ЭТАПА	724
Т.В. Мартыненко (Ростов-на-Дону) АДМИНИСТРАТИВНАЯ РЕФОРМА И ПРОБЛЕМЫ В УПРАВЛЕНИИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СОБСТВЕННОСТЬЮ В СВЯЗИ С РАЗГРАНИЧЕНИЕМ ПОЛНОМОЧИЙ МЕЖДУ ФЕДЕРАЦИЕЙ, СУБЪЕКТАМИ ФЕДЕРАЦИИ И МУНИЦИПАЛЬНЫМИ ОБРАЗОВАНИЯМИ	727
В.Н. Маслов (Нижний Новгород) ПУТИ ПОСТРОЕНИЯ ПОЛНОЦЕННОГО ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В РОССИИ	734
Е.В. Михалкина, Т.П. Черкасова (Ростов-на-Дону) НЕПРЕРЫВНОСТЬ ОБРАЗОВАНИЯ КАК УСЛОВИЕ ФОРМИРОВАНИЯ КОМПЕТЕНТНЫХ КАДРОВ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ.....	739
Е.Р. Мкртчян (Волгоград) ДОПОЛНИТЕЛЬНОЕ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЕ ОБРАЗОВАНИЕ В СИСТЕМЕ ПЕРЕПОДГОТОВКИ СОЦИАЛЬНЫХ РАБОТНИКОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ.....	750
М.М. Мокеев (Саратов) ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ ПРОТИВОДЕЙСТВИЯ КОРРУПЦИИ В ОРГАНАХ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ.....	758
Л.Е. Мурашева (Волгодонск), В.А. Сологуб (Ростов-на-Дону) УПРАВЛЕНИЕ ПРОИЗВОДСТВОМ (ВОСПРОИЗВОДСТВОМ) ГОРОДСКОЙ КУЛЬТУРНОЙ СРЕДЫ	762
М.Б. Мустафаев (Махачкала) О НЕКОТОРЫХ ПРОБЛЕМАХ УПРАВЛЕНИЯ ПРОЦЕССОМ ФОРМИРОВАНИЯ КУЛЬТУРЫ ТОЛЕРАНТНЫХ ВЗАИМООТНОШЕНИЙ В ПОЛИЭТНИЧЕСКОМ РЕГИОНЕ ЮГА РОССИИ.....	776

У.А. Назарова (Уфа) ФОРМИРОВАНИЕ ЭФФЕКТИВНОГО КАДРОВОГО СОСТАВА ОРГАНА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ СОВРЕМЕННЫХ ТРЕБОВАНИЙ К МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЕ	779
С.В. Нечаева (Челябинск) ЭФФЕКТИВНОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ НА ПРИМЕРЕ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ ТРУДОУСТРОЙСТВА ВЫПУСКНИКОВ 2009 г.....	784
О.С. Новикова, Е.А. Заможных (Ставрополь) МЕСТО И РОЛЬ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭЛИТЫ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ.....	788
С.Л. Нужнова (Ростов-на-Дону) ПРОБЛЕМЫ РЕАЛИЗАЦИИ ПРИНЦИПА ВЗАИМОСВЯЗИ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ.....	792
В.Ф. Пеньков (Тамбов) ПОЛИТИЧЕСКАЯ КУЛЬТУРА РОССИЙСКОЙ ПРОВИНЦИАЛЬНОЙ ЭЛИТЫ	794
Т.Е. Передрий, В.А. Горюханов (Краснодар) ИСТОРИЧЕСКИЙ ОПЫТ ПРИМЕНЕНИЯ ИНСТИТУТА МЕСТНОГО РЕФЕРЕНДУМА В РОССИИ И СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ЕГО ЗАКОНОДАТЕЛЬНОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ	809
И.Ю. Пильщикова (Ростов-на-Дону) ПРИНЦИПЫ И МЕХАНИЗМЫ ИННОВАЦИОННОГО ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ НА УРОВНЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	813
А.А. Подсумкова (Саратов), М.А. Подсумкова (Москва) ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СТРУКТУРЕ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ	817
Д.В. Попов (Курск) АДМИНИСТРАТИВНЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ЗАКОННОСТЬЮ МУНИЦИПАЛЬНЫХ НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ	822
Е.А. Попова (Ростов-на-Дону) ЭКОНОМИЧЕСКОЕ КОНСУЛЬТИРОВАНИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ В УСЛОВИЯХ ПЕРЕХОДА К ИННОВАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКЕ	826
И.А. Потапова (Нижний Новгород) ВНЕДРЕНИЕ ДИСТАНЦИОННЫХ ТЕХНОЛОГИЙ КАК ОДНО ИЗ ИННОВАЦИОННЫХ НАПРАВЛЕНИЙ ПОДГОТОВКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ	830
Т.В. Прокофьева (Волгоград) ОЦЕНКА ПРОФЕССИОНАЛЬНО ВАЖНЫХ КАЧЕСТВ МУНИЦИПАЛЬНОГО СЛУЖАЩЕГО В ПРОЦЕССЕ АТТЕСТАЦИИ	835

Т.В. Разина (Нижний Новгород) СОЦИАЛЬНЫЙ КОНТРАКТ КАК ФОРМА УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В УПРАВЛЕНИИ ИЗМЕНЕНИЯМИ НА ТЕРРИТОРИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ	839
М.С. Савченко (Краснодар) НОРМАТИВНО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ РЕАЛИЗАЦИИ И АСЕЛЕНИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ФОРМ НЕПОСРЕДСТВЕННОЙ ДЕМОКРАТИИ	843
Э.В. Салафаниди (Краснодар) КООРДИНАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ НЕКОММЕРЧЕСКИХ ОРГАНИЗАЦИЙ, ОБЕСПЕЧИВАЮЩИХ БЕЗОПАСНОСТЬ ГРАЖДАН НА АВТОМОБИЛЬНОМ ТРАНСПОРТЕ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ	848
Ю.В. Саркисян (Нижний Новгород) КОМПЕТЕНТНОСТЬ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ: ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ	853
Л.С. Скрипниченко (Краснодар) ВНЕШНЯЯ ТРУДОВАЯ МИГРАЦИЯ КАК ФАКТОР СТАБИЛЬНОСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА МАТЕРИАЛАХ КРАСНОДАРСКОГО КРАЯ)	856
А.В. Соколов (Ярославль) ПРОБЛЕМЫ РЕГУЛИРОВАНИЯ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ГРАЖДАН И ОРГАНОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ	860
О.Е. Ступникова (Пятигорск) ПОВЫШЕНИЕ САМОСТОЯТЕЛЬНОСТИ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ В РФ	863
Ф.Ж. Суркина (Сыктывкар) УЧАСТИЕ ПОЛИТИЧЕСКИХ ПАРТИЙ В ВЫБОРАХ В ОРГАНЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ КОМИ).....	868
О.И. Суховеева (Нижний Новгород) ОБОСНОВАНИЕ НЕОБХОДИМОСТИ ПСИХОЛОГО-ПЕДАГОГИЧЕСКОГО СОПРОВОЖДЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ В ПРОЦЕССЕ ДОПОЛНИТЕЛЬНОГО ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ	872
А.В. Тагаев (Ростов-на-Дону) ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ КАК ЦЕЛЬ РЕАЛИЗАЦИИ КОНЦЕПЦИИ КОМПЛЕКСНОГО СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ	875
В.П. Таранцов (Ростов-на-Дону) КАДРОЛОГИЯ И ЕЕ ЗНАЧЕНИЕ В ФОРМИРОВАНИИ И РАЗВИТИИ ПРОФЕССИОНАЛЬНОЙ КОМПЕТЕНТНОСТИ СЛУЖАЩИХ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ	879

С.М. Токарева, В.В. Семиков, А.П. Ходенков (Ростов-на-Дону)	
ИННОВАЦИОННЫЕ ТЕХНОЛОГИИ КАК ОСНОВА ФУНКЦИОНИРОВАНИЯ ЭЛЕКТРОННОГО ДЕПАРТАМЕНТА, КОМИТЕТА, УПРАВЛЕНИЯ В СФЕРЕ ИМУЩЕСТВЕННЫХ И ЗЕМЕЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ.....	882
Г.Г. Уварова (Ростов-на-Дону)	
ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СИСТЕМЕ УПРАВЛЕНИЯ РЕГИОНАЛЬНЫМ РАЗВИТИЕМ	886
Ж.В. Филатова (Пятигорск)	
СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ КАК МЕТОД ПОВЫШЕНИЯ ИННОВАЦИОННОЙ АКТИВНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ.....	892
И.С. Харченко (Ростов-на-Дону)	
СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ..	896
Л.И. Харченко (Ростов-на-Дону)	
ГОСУДАРСТВО И РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	905
И.А. Хашева (Ростов-на-Дону)	
ОСОБЕННОСТИ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ЭКОНОМИКИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ	914
Э.Ф. Шарафутдинова (Ростов-на-Дону)	
ОСОБЕННОСТИ СТАНОВЛЕНИЯ И РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ЧЕЧЕНСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ.....	919
В.А. Шехмаметьева (Нижний Новгород)	
АНАЛИЗ МЕНТАЛЬНОСТИ В ПОЛИЭТНИЧЕСКИХ СООБЩЕСТВАХ КАК ФАКТОР ВЫРАБОТКИ УПРАВЛЕНЧЕСКИХ РЕШЕНИЙ.....	923
Р.А. Явчуновская (Москва)	
О СТАБИЛЬНОСТИ РАЗВИТИЯ РОССИЙСКИХ РЕГИОНОВ В СВЕТЕ РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ РЕФОРМЫ.....	927
А.П. Яланский (Ростов-на-Дону)	
ОРГАНИЗАЦИОННО-ЭКОНОМИЧЕСКИЕ ПРОБЛЕМЫ КАДРОВОЙ ПОЛИТИКИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ И ПРЕДЛОЖЕНИЯ ПО ИХ ПРЕОДОЛЕНИЮ	935
СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ	942

**Местное самоуправление в России и Германии:
история и современность
(на примере Юга России)**

*Материалы
международной научно-практической конференции
(г. Ростов-на-Дону, 3 апреля 2010 г.)*

Компьютерная верстка *Н.Н. Пустоваловой*

Подписано в печать 19.03.2010 г. Формат 70x100 1/16. Бумага офсетная.
Гарнитура Bookman Old Style. Усл. п.л. 62,5. Тираж 500 экз.
Издательство Северо-Кавказской академии государственной службы
344002, г. Ростов-на-Дону, ул. Пушкинская, 70.

Отпечатано в ООО «Батайское полиграфическое предприятие»:
346880, г. Батайск Ростовской обл., ул. М. Горького, 84.
Заказ № .