

ГБОУ ВПО «БАШКИРСКАЯ АКАДЕМИЯ ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
И УПРАВЛЕНИЯ ПРИ ПРЕЗИДЕНТЕ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН»

АССОЦИАЦИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ
РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН

НОВЫЙ БОЛГАРСКИЙ УНИВЕРСИТЕТ

МУНИЦИПАЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ: ПОИСК ОТВЕТОВ НА ВЫЗОВЫ ВРЕМЕНИ

Материалы

*Международной научно-практической конференции,
посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации,
10-летию Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»,
20-летию Научно-исследовательского центра проблем управления
и государственной службы Башкирской академии государственной службы
и управления при Президенте Республики Башкортостан
(14 ноября 2013 года)*

В двух томах

Том 1

Уфа 2013

УДК 352.075
ББК 66.3(2Рос),124
М90

Рекомендовано к изданию Научным советом БАГСУ

Редакционная коллегия:

С. Н. Лаврентьев, канд. ист. наук, ректор Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан (БАГСУ);
Ю. Н. Дорожкин, д-р филос. наук, проф., проректор по научной работе БАГСУ;
И. В. Фролова, д-р филос. наук, проф., руководитель НИЦ ПУиГС БАГСУ;
Р. А. Исхаков, исполнительный директор Совета муниципальных образований Республики Башкортостан;
Н. Арабаджийски, д-р экон. наук, проф.,
декан факультета базового образования Нового болгарского университета

Ответственные редакторы:

Л. И. Газизова, канд. полит. наук, доц.,
начальник отдела ГиМС НИЦ ПУиГС БАГСУ;
Е. А. Беляев, канд. полит. наук,
ст. науч. сотрудник отдела ГиМС НИЦ ПУиГС БАГСУ.

М90 **Муниципальная власть в современном мире: поиск ответов на вызовы времени** : материалы Междунар. науч.-практ. конференции : в 2 т. / редкол.: С. Н. Лаврентьев [и др.]. – Уфа : БАГСУ, 2013. – Т. 1. – 257 с.

ISBN 978-5-4457-0040-1 (1 т.)
ISBN 978-5-4457-0039-5

В первом томе материалов Международной научно-практической конференции «Муниципальная власть в современном мире: поиск ответов на вызовы времени» (Уфа, 14 ноября 2013 года) представлены доклады участников пленарного заседания, а также сообщения на круглых столах, посвященные анализу российского и мирового законодательства в области местного самоуправления, управленческим подходам в организации муниципальной власти.

Для научных сотрудников, преподавателей, студентов, а также специалистов, интересующихся проблемами развития муниципальной власти в современном мире.

УДК 352.075
ББК 66.3(2Рос),124

ISBN 978-5-4457-0040-1 (1 т.)
ISBN 978-5-4457-0039-5

© ГБОУ ВПО «БАГСУ», 2013

СОДЕРЖАНИЕ

ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ

<i>Ф. А. Ямалтдинов.</i> КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БАШКОРТОСТАН – ОСНОВА ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ	6
<i>С. Н. Лаврентьев.</i> КОНСТИТУЦИЯ 1993 ГОДА: «ТРЕТЬЯ ВОЛНА» МУНИЦИПАЛИЗАЦИИ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ	12
<i>Н. З. Арабаджийски.</i> УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ В РЕСПУБЛИКЕ БОЛГАРИЯ	16
<i>С. А. Молчанов.</i> РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БАШКОРТОСТАН НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ	26
<i>И. И. Ялалов.</i> ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ КАК ОСНОВНОЙ ПРИНЦИП МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ	32
<i>И. Н. Трофимова.</i> ОБЩЕСТВЕННАЯ, ВЛАСТНАЯ И УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ПАРАДИГМЫ В РЕФОРМИРОВАНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ...	35
<i>Ф. Ронге.</i> ГОРОДСКОЙ МАРКЕТИНГ – ЧТО ЭТО? ДЛЯ ЧЕГО? КАК ОН РАБОТАЕТ?	42

Круглый стол 1.

РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО В ОБЛАСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ И МИРОВАЯ ПРАКТИКА: ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ

<i>Е. Н. Босова.</i> ФОРМИРОВАНИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	52
<i>Л. И. Газизова.</i> ПРАВОВЫЕ КОЛЛИЗИИ В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ	58
<i>Г. В. Ишбердина.</i> ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В АНАЛИЗЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ, ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН	64
<i>Е. М. Максимов.</i> СИСТЕМНЫЙ И МЕХАНИЗМЕННЫЙ ПОДХОДЫ К ИССЛЕДОВАНИЮ ЮРИДИЧЕСКИХ КОЛЛИЗИЙ В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ	70
<i>Д. Б. Миннигулова.</i> МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК СУБЪЕКТЫ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЙ.....	76
<i>Г. М. Мухамедьянова, А. С. Абулгатина.</i> МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ СФЕРОЙ ОБРАЗОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ РЕАЛИЗАЦИИ НОВОГО ЗАКОНА «ОБ ОБРАЗОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»	83
<i>О. А. Полянина.</i> СТАНОВЛЕНИЕ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ	88

<i>С. Ю. Романов.</i> РАЗДЕЛЕНИЕ ВЕТВЕЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН НА УРОВНЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В 90-Е ГГ. XX ВЕКА	96
<i>С. А. Севастьянов.</i> ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ	101
<i>М. И. Халиков.</i> СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ОРГАНИЗАЦИОННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ АСПЕКТ	107
<i>Ф. З. Хасанов.</i> ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В ОРГАНАХ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ	115

Круглый стол 2.

МУНИЦИПАЛЬНАЯ ВЛАСТЬ: НОВАЯ УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ПАРАДИГМА

<i>Г. Р. Асадуллина.</i> ПОНЯТИЕ И СТРУКТУРА ИНСТИТУТА МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ	120
<i>Р. А. Ахметьянова.</i> СОЦИОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ИЗУЧЕНИЮ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК СОЦИАЛЬНОГО ИНСТИТУТА	126
<i>Е. А. Беляев.</i> МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ КУЛЬТУРЫ КАК АКТОРЫ МЕЖЭТНИЧЕСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ	129
<i>Л. И. Газизова, И. В. Фролова.</i> МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ИНТЕГРАТИВНАЯ ПАРАДИГМА	132
<i>Р. С. Галимов.</i> ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ ЖКХ	138
<i>Т. Т. Галиуллин.</i> РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ	144
<i>Е. В. Горяченко.</i> ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ВЗГЛЯД РУКОВОДИТЕЛЕЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ	149
<i>С. Е. Грошева.</i> КОМПЕТЕНТНОСТНЫЙ ПОДХОД КАК ФАКТОР ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО РОСТА СТУДЕНТОВ ВУЗОВ	156
<i>Ф. Г. Давлтова.</i> СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ МУНИЦИПАЛЬНОГО МЕНЕДЖМЕНТА	162
<i>А. Р. Даутова.</i> РОЛЬ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В СОЦИОКУЛЬТУРНОЙ ИНТЕГРАЦИИ ПОЛИЭТНИЧНОГО СООБЩЕСТВА БАШКОРТОСТАНА	166
<i>Ю. Н. Дорожкин.</i> МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: НЕОПРЕДЕЛЕННОСТЬ МОДЕЛИ РЕАЛИЗАЦИИ	172
<i>Н. В. Дулина, В. А. Парамонова.</i> ПРОСТРАНСТВО ПРОБЛЕМ СОВРЕМЕННОГО ГОРОДА	179
<i>Е. Н. Икингрин.</i> НИЖНЕВАРТОВСК ВЧЕРА, СЕГОДНЯ И ЗАВТРА: ОПЫТ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ	187

<i>Г. Ш. Исмагилова, Ф. В. Даминдарова.</i> ОСНОВНЫЕ ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ ПРОФЕССИОНАЛИЗМА И КОМПЕТЕНТНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ	195
<i>Г. Р. Камалова.</i> ИНФОРМАЦИОННЫЕ ВЕБ-РЕСУРСЫ ОРГАНОВ ВЛАСТИ: АНАЛИЗ ПРАКТИК	200
<i>М. К. Караджова.</i> МУНИЦИПАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ В БОЛГАРИИ ...	205
<i>Р. Х. Кунакбаев.</i> СТРАТЕГИЧЕСКОЕ МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ОСНОВА РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ.....	209
<i>М. И. Курбашинов.</i> ФИНАНСОВАЯ МОДЕЛЬ В ОРГАНАХ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ	215
<i>Д. В. Маслов.</i> НЕЭФФЕКТИВНАЯ ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ.....	219
<i>И. М. Минеева.</i> ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНОЕ НАСЛЕДИЕ КАК ФАКТОР УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ.....	225
<i>Л. А. Нургатина, Д. В. Маслов.</i> САФ: МОДЕЛЬ КАЧЕСТВА ДЛЯ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ	230
<i>Н. К. Пенкин.</i> ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА МЕНЕДЖМЕНТА ЗА СЧЕТ МОТИВАЦИИ ТРУДА РАБОТНИКОВ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ НА ПРИМЕРЕ АДМИНИСТРАЦИИ ОЧЁРСКОГО ГОРОДСКОГО ПОСЕЛЕНИЯ ПЕРМСКОГО КРАЯ	237
<i>И. Ш. Рысаев.</i> МУНИЦИПАЛЬНАЯ УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ПАРАДИГМА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: СУЩНОСТЬ, ОСОБЕННОСТИ И УСЛОВИЯ РАЗВИТИЯ	241
<i>Г. В. Шешукова.</i> ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ	246
<i>Р. Р. Шилимова.</i> ПРОБЛЕМЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ РАЙОНОВ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН	252

ПЛЕНАРНОЕ ЗАСЕДАНИЕ

КОНЦЕПЦИЯ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БАШКОРТОСТАН – ОСНОВА ДАЛЬНЕЙШЕГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

THE CONCEPT OF LOCAL GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF BASHKORTOSTAN – THE BASIS FOR FURTHER DEVELOPMENT OF TERRITORIES

Ф. А. Ямалтдинов,

и.о. Руководителя Администрации Президента Республики Башкортостан

F. A. Yamaltdinov,

Current Head of the Administration under the President of the Republic of Bashkortostan

Аннотация: В статье рассматриваются вопросы повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления. Наиболее важными остаются проблемы оптимизации муниципальных образований республики и их структур, стимулирования доходной базы местного самоуправления, поддержки территориального общественного самоуправления и межнациональных отношений.

Ключевые слова: концепция развития, муниципальная реформа, местное самоуправление, местные бюджеты, территориальное общественное самоуправление, межнациональные отношения.

Abstract: The article examined issues of improving the effectiveness of local governments. The most important problems remain optimization municipalities of the republic and their structures, promotion of the revenue base of local government, support of territorial public self-government and inter-ethnic relations.

Keywords: concept development, municipal reform, local government, local governments, territorial self-government, inter-ethnic relations.

Тема конференции затрагивает очень серьезные вопросы. Всех нас искренне волнуют будущее местного самоуправления, его нынешние проблемы и пути их решения. Полагаю, ни у кого не вызывает сомнения утверждение, что именно система самоуправления, прямые формы участия граждан в управлении являются основой настоящего демократического государства. В конечном счете, благополучие республики, всей страны, высокое качество жизни людей, рост экономики и многое другое зависит от эффективной самоорганизации людей на местах, на низовом уровне. Поэтому для руководства республики одним из приоритетов является всемерное содействие развитию местного самоуправления.

Мы должны признать, что, несмотря на проделанную работу, определенные успехи в проведении муниципальной реформы, этот институт в нашей стране еще недостаточно развит. Пока население все еще ждет ре-

шение своих вопросов государством, слабо использует такие инструменты, как территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрания граждан и другие.

Имеющиеся объективные и субъективные трудности пока не позволяют органам местного самоуправления работать в полную силу. Необходимость постоянного внесения поправок и изменений в федеральное законодательство, нормативно-правовые акты регионов затрудняет деятельность органов местного самоуправления.

В настоящее время для большинства муниципальных образований республики актуальными являются следующие задачи:

- повышение их финансовой самостоятельности, увеличение доходов местных бюджетов;
- увеличение уровня гражданских инициатив и активизация институтов гражданского общества на местном уровне;
- решение кадровых проблем;
- укрепление ресурсно-имущественной базы муниципалитетов;
- создание производственных объектов и повышение уровня развития производительных сил большинства малых и средних городов, а также сельских территорий.

Размышления над этими проблемами привели к принятию решения о подготовке Концепции развития местного самоуправления в Республике Башкортостан. Аналогичное предложение было высказано и делегатами IV Съезда муниципальных образований Республики Башкортостан, который прошел год назад. В подготовке проекта республиканской Концепции принимают участие все администрации муниципальных районов и городских округов республики, специалисты министерств и ведомств, ученые Башкирской академии государственной службы и управления. При этом мы ориентируемся на действующие международные и федеральные законы о местном самоуправлении, Концепции развития местного самоуправления Республики Казахстан, Украины, ряда субъектов России.

Проект Концепции имеет классическую структуру подобных документов и состоит из 7 разделов. Здесь отражены общие положения и этапы развития местного самоуправления в республике, его современное состояние, основные принципы, цели и задачи Концепции, механизмы ее реализации и ожидаемые результаты.

В рамках утверждения Концепции предполагается принятие республиканской целевой Программы, которая позволит оказать практическое содействие муниципалитетам в решении наиболее актуальных проблем местного самоуправления.

Но нас сдерживает один немаловажный фактор – отсутствие федеральной концепции развития местного самоуправления. Прошедший на

днях Всероссийский съезд муниципальных образований дал толчок для решения данного вопроса. Будем надеяться, что эксперты, ученые-исследователи и муниципальное сообщество России в ближайшее время определят концептуальные направления развития местного самоуправления страны.

В то же время мы уже сейчас работаем над решением ряда вопросов, исходя из нашей специфики и собственной концепции.

Во-первых. Назрела необходимость оптимизации муниципальных образований республики и их структур.

Башкортостан по численности населения занимает 7-е место, по размеру территории 27-е место среди субъектов России. А вот по количеству всех муниципальных образований мы – вторые. Резкий контраст существует и в количестве сельских поселений в муниципальных районах, от 9 (Кигинский район) до 22 сельских поселений (Баймакский и Илишевский районы). Почти в каждом районе есть сельские поселения, имеющие в своем составе 1–2 населенных пункта. 2/3 населения республики в настоящее время проживают в крупных и малых городах, и эта тенденция продолжает развиваться. Соответственно появляются малочисленные села и деревни. Еще несколько цифр. 31 сельское поселение республики имеет население до 500 человек, 227 сельских поселений от 500 до 1000 человек. Большинство сельских поселений (371) имеют население в пределах от 1000 до 2000 человек. Имеются 11 крупных сельских поселений, где проживают по 10 тысяч и более человек. За этими цифрами скрываются достаточно сложные, исторически и географически сложившиеся причины. Однако день сегодняшний требует принятия кардинальных решений.

Об этом задумались и в Правительстве России. Имеется федеральное поручение проработать вопросы оптимизации порядка формирования органов местного самоуправления, уточнив при этом правовые, организационные и финансово-экономические последствия этих процессов. Минфин России предлагает сократить расходы на проведение выборов депутатов представительных органов муниципальных районов путем повсеместного введения системы «делегирования», то есть формирования состава Советов муниципальных районов из числа глав сельских поселений и депутатов местных Советов. Предложение интересное, но повсеместное внедрение данной модели без учета местной специфики не согласуется с конституционными принципами самостоятельности местного самоуправления и содержит в себе риски социально-политической дестабилизации на местах.

В настоящее время много суждений по поводу формирования органов местной власти и назначения их руководителей. В республике устойчиво работает метод избрания глав муниципальных образований из числа депутатов и назначения глав администраций муниципальных районов, го-

родских округов и поселений по результатам конкурса и на основании решений соответствующих Советов. Но демократизация общества требует иного подхода.

Во-вторых. Сегодня обязательства муниципалитетов не полностью подкреплены финансово-имущественными ресурсами. Доходы местных бюджетов на 2/3 состоят из дотации, субвенции и субсидии, а собственных источников мало.

Для решения этой проблемы было бы целесообразным, чтобы вопросы формирования местных бюджетов решали не только чиновники Минфина и управлений финансов. Необходимо создать республиканскую рабочую группу по выработке мер по стимулированию доходной базы местного самоуправления, где должны быть как специалисты республиканского уровня, так и руководители сельских и городских поселений.

Земля, имущество и местное производство – вот основные источники формирования сельских и городских бюджетов. Поиск и работа с инвесторами – это особое направление пополнения местных бюджетов. Надо иметь соответствующие знания, определенную культуру, черты характера и понимание того, что инвестиции должны помогать развитию территории, а не высасывать из нее ресурсы. Инвестор – это прежде всего человек, его нужно заинтересовать и поддерживать на основе действующих законов. В этом мы видим основное концептуальное направление деятельности местных администраций.

В-третьих. Федеральный закон об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации определяет широкий спектр форм участия населения в осуществлении местного самоуправления. Среди них особое место занимает территориальное общественное самоуправление (ТОС).

Сейчас ТОСы формально оказались «пристегнутыми» к местному самоуправлению, фактически лишеными финансовой базы и возможности влиять на принятие публично-властных решений. Федеральный закон должным образом не урегулировал вопрос о порядке регистрации органов ТОС в качестве юридических лиц. В результате деятельность ТОС по сути сводится к реализации права граждан на объединение, а не к участию в осуществлении местной публичной власти.

В настоящее время органам местного самоуправления и ТОСам республики не хватает информационной поддержки. Почти нет публикаций в средствах массовой информации и телевизионных передач о принципах создания ТОС, о деятельности существующих ТОС, об их опыте работы. Нужно разработать специальный сайт для размещения информации о ТОСах. Важной мерой поддержки гражданских инициатив стал бы республиканский конкурс «Лучшее территориальное общественное само-

управление». В будущем необходимо создать Ресурсный центр поддержки движения ТОСов в республике, который мог бы на профессиональном уровне помочь ТОСам участвовать в получении грантов, а его расчетные счета можно было бы использовать для финансирования нужд ТОСов.

В последнее время одной из актуальных тем становятся вопросы межнациональных отношений. Был принят Федеральный закон об определении полномочий региональных и муниципальных властей и их ответственности за возникновение межнациональных конфликтов.

Предстоит большая работа по созданию системы предупреждения и профилактики возможных конфликтов на межнациональной или межконфессиональной почве. Прежде всего – это постоянное и всестороннее сотрудничество государственных и муниципальных органов власти, учреждений образования, культуры и искусства с общественностью, с национально-культурными объединениями, с гражданским обществом в целом.

В некоторых муниципальных образованиях есть общественные советы, в которые входят и руководители местных национально-культурных объединений. Можно расширить сферу деятельности действующих муниципальных комиссий по государственно-конфессиональным отношениям и взаимодействию с религиозными организациями, включив туда лидеров национальных организаций.

Мы рекомендуем принимать активное участие в мероприятиях по подготовке и переподготовке кадров государственных и муниципальных служащих, способных работать в сфере межэтнических отношений.

Следует также на всех уровнях государственной и муниципальной власти учитывать вопросы национальной политики, разрабатывать соответствующие планы мероприятий. Необходимо периодически проводить на уровне городов и районов встречи с лидерами национальных групп, с достаточной периодичностью осуществлять публикацию материалов на темы межэтнического согласия, активнее обсуждать местные проблемы, вопросы, связанные с деятельностью мигрантов.

Многие вопросы национальной политики могут и должны решаться на уровне местной власти. Необходимо шире задействовать историко-культурные центры, а их у нас 16, в вопросах не только сохранения традиций какого-либо народа, но и укрепления межнационального согласия. Здесь органы местного самоуправления могут оказать центрам большую поддержку.

Хочу еще раз подчеркнуть, национальная политика – это сфера, требующая наиболее пристального внимания. Она не терпит равнодушия, такие вопросы невозможно разрешать лишь одними директивами и указаниями. Одно неосторожное слово государственного или муниципального служащего по данной проблематике может иметь неприятные последствия.

Для эффективной деятельности органов местного самоуправления по реализации национальной политики мы считаем необходимым:

- разработать систему оценки деятельности муниципалитетов в области государственной национальной политики;
- регулярно проводить мониторинг состояния межнациональных отношений на местах;
- создать эффективную грантовую систему для реализации потенциала действующих общественных гражданских организаций национально-культурного направления;
- разрабатывать этнокультурные программы в целях реализации прав коренных народов, программ по сохранению и развитию языков народов Российской Федерации;
- стимулировать процесс формирования информационно-аналитической базы о жизни народов России;
- создать систему подготовки и переподготовки кадров для органов местного и государственного управления, организацию обмена опытом работы, накопленной регионами.

Финансирование мероприятий национальной политики, в том числе и деятельность национально-культурных автономий и общественных объединений, должно быть закреплено отдельной строкой в федеральном, региональном и местном бюджетах.

Главным ориентиром межнациональной, межконфессиональной политики должно стать формирование подлинно демократической системы, где каждый народ, независимо от его численности, будет иметь права и возможности всестороннего творческого развития, увеличивая тем самым жизненные шансы своего этнонационального и гражданского самоутверждения.

Предстоит разработать программу мероприятий, направленную на повышение уровня знаний подрастающего поколения о культуре и истории народов Башкортостана, на приобщение молодого поколения к традиционной этнической культуре через ее современное преломление, на развитие уважения и интереса к традициям и обычаям как своего народа, так и других народов.

И мы сами, и наши дети должны быть готовы к тому, что культурная разнородность российского населения в результате миграционных процессов будет возрастать. Должны быть выработаны механизмы интеграции мигрантов в социокультурное пространство России. Успешное решение этой проблемы является одним из важнейших элементов социально-политической безопасности страны в целом и регионов в отдельности.

КОНСТИТУЦИЯ 1993 ГОДА: «ТРЕТЬЯ ВОЛНА» МУНИЦИПАЛИЗАЦИИ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ

THE CONSTITUTION OF 1993: «THIRD WAVE» OF MUNICIPALIZATION OF LOCAL AUTHORITIES

*С. Н. Лаврентьев,
ректор Башкирской академии государственной службы и управления
при Президенте Республики Башкортостан, кандидат исторических наук
S. N. Lavrentiev,
Chancellor of Bashkir Academy of public service and management
at the President of the Republic of Bashkortostan*

Аннотация: *Статья посвящена вопросу о месте и роли местного самоуправления в структуре демократического государства, важности его укрепления и развития. Дается вывод о двойной природе местного самоуправления, которое выступает и как звено властной вертикали, и как элемент гражданского общества. Введен термин «третья волна муниципализации», рассмотрена периодизация «волн модернизации».*

Ключевые слова: *Конституция, местное самоуправление, волны муниципализации, гражданское общество.*

Abstract: *The article focuses on the place and role of local government in the structure of a democratic state, the importance of its strengthening and development. The main conclusion is that local government has the dual nature of, which acts as a link in the vertical of power, and as an element of civil society. Introduced the term «third wave municipalization» considered periodization «waves of modernization».*

Keywords: *Constitution, local government, wave municipalization, civil society.*

С точки зрения теории классического либерализма, местное самоуправление является важнейшим элементом демократического государства. Органами местного самоуправления власть народа реализуется на самом низовом, муниципальном уровне посредством самостоятельного решения вопросов обеспечения жизнедеятельности населения. Политический статус местного самоуправления носит двойственный характер. С одной стороны, он не принадлежит к системе органов государственной власти, так как является структурным элементом гражданского общества. С другой стороны, местное самоуправление выступает нижним звеном властной вертикали, которая включает в себя федеральный, региональный и муниципальный уровни. Таким образом, подобно политической партии, местное самоуправление является не только институтом гражданского общества, но и элементом политической системы.

Не будет преувеличением сказать, что институционализация системы местного самоуправления является одной из актуальнейших и пока не решенных проблем российской политической науки. Исторически наше

Отечество является «кладбищем» муниципальных реформ. Профессор Вупертальского университета ФРГ Фолкнер Ронге в своих работах усматривал первый успешный опыт местного самоуправления в деятельности автономных от княжеской власти городских коммун Киевской Руси. С точки зрения науки это не совсем удачный исторический пример. Великий русский историк Лев Гумилев доказал, что Киевская Русь имеет такое же отношение к России, как Римская империя к истории современной Италии. Что же касается Российской империи, СССР и Российской Федерации, то местное самоуправление насаждалось сверху либеральными группами правящего класса, под влиянием политико-административного опыта государств Западной Европы и США. Всего в истории нашего Отечества таких попыток известно три. Поэтому вводимый нами термин «третья волна муниципализации» применим исключительно к попыткам формирования российской модели местного самоуправления и не имеет отношения к «третьей волне демократизации» Элвина Тоффлера.

«Первой волной» муниципализации можно считать земскую (1864) и городскую (1870) реформы императора Александра II. Согласно положению о земских учреждениях 1864 года, создавались выборные губернские и уездные земские собрания и их исполнительные органы — губернские и уездные земские управы, которые заведовали местными хозяйственными делами. В городах эти функции были возложены на городские думы и управы. Электоральный процесс в земствах отнюдь не строился на принципе «один человек – один голос». Выборы были цензовыми, где приоритет имели богатые землевладельцы и горожане. В силу ряда хозяйственных, административных, а главное, политических причин уже при Александре III органы местного самоуправления были поставлены под контроль правительственных чиновников.

«Вторая волна» муниципализации связана с февральской буржуазной революцией. В 1917 году были принят закон, согласно которому выборы становились демократическими, а большинство голосов переходило рабочим и крестьянам, были также созданы волостные собрания и волостные управы. По временному лагу вторая «вторая волна» была наименее продолжительной. После принятия Конституции 1918 г. городские думы и земские собрания были упразднены, их функции перешли к съездам советов рабочих и крестьянских депутатов, которые не являлись постоянными органами. Восторжествовала система местного государственного управления, осуществляемая горкомами и райкомами коммунистической партии, которая продержалась до 1991 г.

«Третья волна», которая продолжается в настоящее время, началась в рамках поэтапной конституционной реформы, осуществленной Президентом Борисом Ельциным. Деятельность местных советов была прекращена,

распорядительные полномочия переданы местным администрациям, а выборы новых представительных органов местного самоуправления были отложены на 1994 г.

Основной закон Российской Федерации, принятый 12.12.1993 г., закрепил местное самоуправление как один из конституционных принципов государства. Статья Конституции № 130 гласит: «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью»¹.

Конституция 1993 г. закрепила территориальные основы местного самоуправления в России, указав, что «местное самоуправление осуществляется в городских и сельских поселениях и на других территориях с учетом исторических и иных местных традиций. Изменение границ территорий, в которых осуществляется местное самоуправление, допускается с учетом мнения населения соответствующих территорий»².

Экономические основы МСУ защищались статьей №132, гласившей, что «Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и используют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану общественного порядка, а также решают иные вопросы местного значения»³.

В целом Конституция 1993 г. утвердила в России модель МСУ ближе к «континентальному», нежели англо-саксонскому аналогу. В частности, это касалось порядка кадрового рекрутинга муниципальных должностных лиц как путем электоральных процедур (характерных для англо-саксонской модели), так и неэлекторальных назначений (свойственных континентальной европейской модели). Последнее нашло отражение в пункте 2 статьи 130 Основного закона государства: «Местное самоуправление осуществляется гражданами путем референдума, выборов, других форм прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления»⁴.

На основе Конституции в 1995 г. принят Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ». В 1997 и 2000 гг. к нему принимались существенные поправки о местном самоуправлении в городах федерального значения и об ответственности орга-

¹ Конституция Российской Федерации. – М.: «Ось-89». – С. 43.

² Там же – С. 44.

³ Там же – С. 44.

⁴ Конституция Российской Федерации. – М.: «Ось-89». – С. 43.

нов местного самоуправления и их должностных лиц. Новый Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», вступивший в силу в 2003 г., положил начало муниципальной реформе, которая не получила окончательного завершения и по сей день.

На сегодняшний день по истечении 20 лет со дня принятия Конституции мы вправе поставить на политическую повестку дня проблему эффективности «третьей волны» муниципализации местного уровня властной вертикали. Но для этого нам необходимо ответить на вопрос: «Насколько полно реализованы конституционные принципы местного самоуправления в реальной политической практике»?

В целом необходимо отметить, что «третья волна» намного продолжительнее и глубже первых двух. Институт местного самоуправления сформирован, он стал объективно существующим явлением российской политической системы и гражданского общества. Вместе с тем мы столкнулись с целым рядом системных проблем.

В качестве первой из них необходимо отметить недостаточное развитие экономических основ местного самоуправления. Например, сегодня в Башкортостане только городской округ город Уфа обладает финансовой самодостаточностью, тогда как все остальные городские и сельские муниципальные образования нуждаются в республиканских дотациях. В противном случае муниципальные образования будут не в состоянии оказывать даже тот минимальный пакет социальных услуг, гарантированных гражданам Конституцией. Такая ситуация типична для подавляющего большинства регионов России.

В качестве второй угрозы можно назвать неопределенность модели организационных основ местного самоуправления. Функционируют представительные органы МСУ, сформированы местные администрации, принят Федеральный закон «О муниципальной службе». Однако механизмы кадрового рекрутинга муниципальных должностных лиц работают таким образом, что сохраняют полный контроль государства над МСУ. Подобно распространенному в мировом масштабе термину «управляемая демократия», для российских реалий необходимо вводить термин «управляемого местного самоуправления». С одной стороны, это позволило повысить устойчивость политической системы, так как опыт ряда регионов показал высокую степень вероятности возникновения конфликта между губернатором и мэром столицы, а также прорыв во власть ставленников криминальных структур. Но, с другой стороны, российская модель организации МСУ не дает эффекта демократизации политической системы. Российские власти на местах скорее напоминают

государственные корпорации, несущие на себе функции местного управления, а не МСУ.

В связи с этим необходима активизация творческого поиска российской модели МСУ. Здесь мы сталкиваемся с ситуацией, когда нет возможности воспользоваться готовым алгоритмом и осуществить механическое заимствование зарубежной модели. Например, в России мы имеем выраженную некогнгуэнтность развития территорий, следовательно, российская модель МСУ должна включать в себя механизмы перераспределения доходов, но при этом сохраняя самостоятельность муниципальных властей в определении приоритетов развития.

Учитывая риск прорыва криминалитета во власть, необходимо установить жесткие фильтры кадрового отбора, правовые рамки деятельности МСУ, четко разграничить полномочия регионального и муниципального уровней властной вертикали. Однако выборность глав муниципалитетов должна сохраниться, ибо без этого важнейшего элемента мы получим еще одну форму местного государственного управления, причем менее эффективную, чем советская.

В 2013 г. мы отмечаем 20-летие принятия Конституции России. Однако говорить о ее окончательном торжестве можно лишь после успешного завершения муниципальной реформы.

УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ В РЕСПУБЛИКЕ БОЛГАРИЯ

PARTICIPATION OF CITIZENS IN LOCAL GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF BULGARIA

*Н. З. Арабаджийски,
г. София, Республика Болгария, декан факультета базового образования
Нового болгарского университета, профессор, доктор экономических наук
N. Z. Arabadzhiyski,
с. Sofia, Bulgaria, Dean of the Faculty of Basic Education New Bulgarian University,
Professor, Doctor of Economics*

Аннотация: Проблемы участия граждан в местном самоуправлении в Республике Болгария не были предметом самостоятельного комплексного научного исследования. Существующих разработок по этой проблеме крайне мало. Это предопределяет актуальность разработки. Объектом исследования являются способы и формы участия граждан в местном самоуправлении в Республике Болгария. Предметом исследования являются нормативные акты, регламентирующие участие граждан в местном самоуправлении. Цель разработки: представить содержательный аспект воздействия на граждан, как субъектов местного самоуправления, по отношению к

деятельности местных органов, в качестве объектов самоуправления. В этой разработке делается опыт по защите тезиса, что существующее многообразие способов и форм участия граждан в местном самоуправлении предполагает эффективность в деятельности местных органов и эффективность местной администрации в Республике Болгария.

Ключевые слова: местное самоуправление, граждане.

Abstract: *Problems of citizens' participation in local self-government in Bulgaria have not been subject of an independent complex academic research. Available surveys on this issue are scarce which defines the topicality of this study. The object of the study is the means and forms of citizens' participation in local self-government in the Republic of Bulgaria. The study focuses on legal acts regulating citizens' participation in local self-government. The aim is to discuss the contents of the influence exercised by citizens as subjects of local government with respect to the activities of local institutions as objects of self-government. The author argues that the existing diversity of means and forms of citizens' participation in local self-government heavily relies on the efficaciousness of local institutions and on the efficiency of local administration in the Republic of Bulgaria.*

Keywords: *local self-government, citizens.*

Местное самоуправление в Республике Болгария представляет собой самостоятельный вид децентрализованного публичного управления¹. Теория публичного управления является новой теорией из науки управления². В своем зародыше эта теория связывается с управлением государства – государственное управление, но постепенно начала изучать организацию и функционирование системы публичного управления – ее публичных органов и публичной администрации, которая содействует им. Она ссылается на интеграцию знаний из исторических, экономических, юридических, социологических, политологических, информационных и др., в основном общественных наук.

Местное самоуправление выражается в праве и реальной возможности граждан и выбранных ими органов в 264 муниципалитетах в Республике Болгария решать самостоятельно все вопросы местного значения, которые Закон о местном самоуправлении и местной администрации /ЗМСМА/³ предоставил в их компетенцию следующие сферы: муниципальное имущество, муниципальные предприятия, муниципальные финансы, налоги и сборы, муниципальная администрация; устройство и развитие

¹ Прим.авт. – Для нужд настоящей разработки под «публичным управлением» в целом будет подразумеваться, что это «процесс целенаправленного воздействия публичных органов, как субъектов этого управления, на различные объекты публичного сектора, которые трансформируют политическую публичную власть, целящие предоставить комплекс публичных услуг в результате значительного общественного интереса».

² См. Арабаджийски Н. Публичное управление: новая образовательная парадигма теории о публичном управлении. С., 2008. С. 8.

³ Обн. ГГ. № 77/1991 г., с посл. изм. и доп. – ст. 17.

территории муниципалитета и населенных мест в ней; образование; здравоохранение; культура; благоустройство и коммунальные виды деятельности; социальные услуги; защита окружающей среды и рациональное использование природных ресурсов; поддержание и сохранение культурных, исторических и архитектурных памятников; развитие спорта, отдыха и туризма.

Вопреки законодательному определению «местного самоуправления» в *ЗМСМА*, некоторые авторы защищают тезис, что целесообразно использовать выражение «местное управление»¹. Другие авторы разделяют эти выражения в зависимости от системы государственного устройства соответствующего государства². Эта дискуссия порождена законодательным статусом мэра муниципалитета, районов и муниципальных учреждений, таких как органы исполнительной власти Республики Болгария. В этом законодательном аспекте логично использовать термин «управление». Этот тезис поддерживается регламентами в *ЗМСМА* о том, что граждане участвуют в управлении муниципалитета как через выбранные ими органы, так и непосредственно через местный референдум, общее собрание населения и подписку. Но в *Конституции Республики Болгария*³ регламентировано, что и муниципалитет является основной административно-территориальной единицей, в которой осуществляется местное самоуправление. Это выражение децентрализованной государственной власти и осуществляется непосредственно населением муниципалитета или через выбранные ими органы.

Способы и формы участия граждан в местном самоуправлении в Республике Болгария являются законодательно регламентированными. Как субъекты местного самоуправления, граждане могут воздействовать на деятельность различных территориальных органов и сотрудников из местных администраций, которые их поддерживают. Вкратце, способами осуществления их воздействия являются:

- прямое участие граждан при осуществлении государственной и местной власти;
- осуществление гражданского контроля деятельности органов местного самоуправления и местной администрации;
- осуществление общественного контроля деятельности органов местного самоуправления и местной администрации.

¹ См. Цанков В. Местное управление в Великобритании. С., 1993.; Воденичаров, Ал. Местное управление во Франции. Бл., 1995.

² См. Кындева Ем. Сравнительная публичная администрация – государственное управление и администрация в других странах. С., 2006. С. 31, 43, 57, 68, 82, 97, 107, 120, 132, 150, 163.

³ Обн. ГГ, №56/1991 г. – с посл. изм. и доп. – ст. 136

1. Прямое участие граждан при осуществлении государственной и местной власти

Способы и формы участия граждан в местном самоуправлении в Республике Болгария регламентированы в двух законах:

- *Закон о прямом участии граждан в государственной власти и местном самоуправлении*¹

Этот закон отменил действующий с 1996 г. по 2009 г. *Закон о референдуме*² и регулирует условия, организацию и порядок прямого участия граждан Республики Болгария при осуществлении государственной и местной власти.

Прямое участие осуществляется следующими формами:

– *референдум* – он может проводиться на национальном и местном уровне. Национальный референдум производится на территории Республики Болгария для непосредственного решения гражданами вопросов национального значения из компетенции Народного собрания. Так же проводится и по предложению муниципальных советов и граждан. Местный референдум производится в муниципалитете, районе или местном управлении для непосредственного решения вопросов местного значения, которые закон предоставил в компетенцию органов местного самоуправления или органов районов или городского/сельского управления;

– *гражданская инициатива* – она может проводиться на национальном, европейском и местном уровне, а общее собрание населения – на местном уровне. Путем национальной гражданской инициативы граждане вносят предложения в Народное собрание или в органы центральной исполнительной власти по решению вопросов национального значения. Она осуществляется путем подписки, организованной инициативным комитетом на территории всей страны. Путем местной гражданской инициативы граждане вносят предложения в муниципальный совет, управление муниципалитета, района или городское/сельское управление, или в областные или региональные органы исполнительной власти для решения вопросов местного значения. Она осуществляется путем подписки, организованной инициативным комитетом на территории соответствующего муниципалитета, района, городского/сельского управления или населенного места;

– *европейская гражданская инициатива* – она осуществляется подпиской при соблюдении требований Регламента (ЕС) № 211/2011 Ев-

¹ Обн.ГГ.№44/2009 г., с посл. изм. и доп.

² Обн.ГГ.№100/1996 г. – отменен.

ропейского парламента и Совета Европы от 16 февраля 2011 г. относительно гражданской инициативы¹;

– *общее собрание населения* – оно проводится для решения вопросов местного значения, компетентность которого решения по целесообразности предоставлена соответствующему муниципальному совету или председателю.

– *Закон о местном самоуправлении и местной администрации*²

В соответствии с этим *законом* граждане могут присутствовать на заседаниях муниципального совета и его комиссий, занимая специально определенные для них места. Они могут высказываться, задавать вопросы, предоставлять точки зрения и предложения исходя из компетенции муниципального совета, городского/сельского управления или муниципальной администрации, представляющие общественный интерес, и получать ответы в порядке, способом и в сроки, определенные в правилах организации и деятельности муниципального совета. Граждане и юридические лица могут вносить письменные предложения и предоставлять точки зрения в комиссию муниципального совета. По рассматриваемым вопросам комиссия принимает доклады, заключения, предложения и рекомендации, которые передаются в муниципальный совет и соответствующим заинтересованным лицам.

Защита прав и законных интересов граждан может осуществляться и через институт общественного посредника. Он выбирается большинством 2/3 из общего количества муниципальных советников и содействует при соблюдении прав и законных интересов граждан перед органами местного самоуправления и местной администрации. Организация и ее деятельность регулируются *правилами*, принятыми муниципальным советом. Исследования показывают, что в Республике Болгария институт общественного посредника не проявляется в большинстве муниципалитетов. В период с 1995 г. по 2013 г. в Республике Болгария общественные посредники выбраны всего лишь в 19 муниципалитетах, а за последние годы приостановили свою деятельность 6 из них³.

2. Гражданский контроль деятельности органов местного самоуправления и местной администрации

Гражданский контроль деятельности местной администрации является абсолютно необходимым элементом демократического государ-

¹ Прим. авт. – Регламентом регулируется возможность граждан стран-членов Европейского союза /ЕС/ в полном объеме участвовать в демократической жизни союза. Эта процедура предоставляет возможность гражданам обратиться напрямую к Европейской Комиссии и потребовать от нее подготовки правового акта, который бы учитывал требования Договоров ЕС.

² Обн.ГГ.№77/1991 г., с посл. изм. и доп. – ст.28, пар.2

³ Прим. авт. Данные опубликованы на Интернет-сайте «Информационная сеть ОМБУДСМЕНА».

ства. Этот контроль является важной действенной формой участия граждан в местном самоуправлении. Он является существенным фактором для защиты прав граждан и их законных интересов. Способы и процедуры, предусмотренные в болгарском законодательстве для осуществления гражданского контроля деятельности органов местного самоуправления и местной администрации, являются очень важной гарантией защиты законных интересов лиц и защиты их прав. Посредством предусмотренных *законом* форм гражданского контроля каждый гражданин защищен доминирующим авторитетом органов местного самоуправления и сотрудников местной администрации. Право граждан как субъектов, осуществляющих гражданский контроль деятельности органов местного самоуправления и местной администрации, как объектов этого контроля, является очень важным правом, которое регламентировано в следующих четырех законах:

– *Закон об омбудсмене*¹

Гражданский контроль за деятельностью органов местного самоуправления и сотрудников местной администрации может осуществляться через институт национального омбудсмана. Этот институт стал очень популярным в середине 60-х годов XX века, когда страны из Британского сообщества и другие, в основном европейские государства, создали своих омбудсменов². *Закон об омбудсмене* вступил в силу в Республике Болгария 01.01.2004 г. и регулирует правовое положение, организацию и деятельность болгарского национального омбудсмана. Он выбирается Народным собранием путем тайного голосования. Предложение о его выборе могут делать народные представители и парламентские группы. Народное собрание Республики Болгария приняло процедурные правила тайного голосования при выборе омбудсмана.

В соответствии с болгарским законодательством, омбудсмен заступает предусмотренными в законе средствами, когда действием или бездействием затрагиваются или нарушаются права и свободы граждан государственными органами, органами местного самоуправления и их администрациями, а также лицами, которым поручено предоставлять общественные услуги. В своей деятельности болгарский омбудсмен является независимым и подчиняется только *Конституции, законам и ратифицированным международным договорам*, в которых Республика Болгария является стороной, руководствуясь своей личной совестью и

¹ Обн. ГГ. № 48/2004 г., с посл. изм. и доп.

² Прим. авт. Более подробно о возникновении института омбудсмана см. Славова М. Омбудсмен – болгарская перспектива. С., 2002. С. 17–26; Стефанов А. Институция омбудсмана. С., 2011. С. 11–17.

моралью. Он осуществляет свою деятельность на основании *Правил организации и его деятельности*, который составляется омбудсменом, утверждается решением Народного собрания и публикуется в «Государственной газете»¹.

Анализ действующего законодательства показывает, что на этом этапе не существует специфическое правовое регулирование взаимодействия между национальным омбудсменом и местными общественными посредниками. Последние организационно или функционально не подчинены национальному омбудсмену. В связи с этим является приемлемым тезис о том, что, сохраняя свой институциональный суверенитет, и национальный омбудсмен, и общественные посредники должны координировать свои действия для защиты прав и свобод граждан, в том числе при рассмотрении конкретных случаев².

– *Административно-процессуальный кодекс/АПК*³

Граждане могут оспаривать индивидуальные административные акты органов местного самоуправления, которыми создаются административные права и обязанности или затрагиваются права или законные интересы отдельных лиц или организаций непосредственно вышестоящим административным органом. Жалобой можно оспорить как законосообразность, так и целесообразность административного акта.

Гражданский контроль в местном самоуправлении может распространяться не только на административные акты, но и на их выполнение. *АПК* предусматривает возможность оспаривания со стороны граждан незаконных действий по выполнению административных актов и решений. *АПК* регулирует всеобъемлющее рассмотрение и решение сигналов и предложений граждан и организаций, производств по возмещению ущерба от незаконных актов, действий или бездействий административных органов и должностных лиц, а также рассмотрение требований, чтобы обязать административный орган осуществить или воздержаться от определенного действия.

– *Закон об ответственности государства и муниципалитетов за ущербы*⁴

Государство и муниципалитеты несут ответственность за ущербы, причиненные гражданам и юридическим лицам незаконными актами,

¹ См. Обн.ГГ.№71/2012 г.

² См. Сб. Международные стандарты, основополагающих принципов и надлежащих практик для институции омбудсмена. Европейский центр вопросов меньшинства – Болгария и Омбудсмен Республики Болгария. С., 2005 г. С. 37.

³ Обн. ГГ.№ 30/2006 г., с посл. изм. и доп. – Часть вторая. Производства перед административными органами. Глава восьмая. Предложения и сигналы.

⁴ Обн. ГГ.№ 60/1988 г., с посл. изм. и доп.

действиями или бездействиями их органов и должностных лиц при или по поводу выполнения административной деятельности. Иск о возмещении предъявляется перед судом по месту повреждения или по месту жительства пострадавшего против органов, от незаконных актов которых, действий или бездействий, причинены ущербы. Иски рассматриваются в порядке, установленном в *АПК*. При смерти пострадавшего его право на возмещение за имущественные ущербы наследуется, а за неимущественные ущербы – если было предъявлено перед судом пострадавшим. Ответственность виновных должностных лиц по отношению к государству об уплате возмещений осуществляется на условиях и в порядке, предусмотренных в *Кодексе труда*¹, *Законе о государственном служащем*² или в другом законе или указе.

– *Закон об административных нарушениях и наказаниях /ЗАНН/*³

Для предотвращения и пресечения административных нарушений, а также для предотвращения и устранения их вредных последствий могут применяться принудительные административные меры. Случаи, когда можно применить принудительные административные меры, их вид, органы, которые их применяют, и способ их применения, а также порядок их обжалования, регулируются в соответствующем законе. В соответствии с *ЗАНН* граждане могут обжаловать наложенные им принудительные административные меры и административные наказания.

Уголовные постановления и электронный документ о нарушении подлежат обжалованию перед районным судом, в районе, где осуществлено или завершено нарушение, а в отношении нарушений, осуществленных за границей – перед Софийским районным судом. Обжалование уголовного постановления и электронного документа о нарушении осуществляется через уголовный орган, который его издал. В жалобе указываются все доказательства, на которые податель жалобы ссылается. Районный суд в составе только из судьи рассматривает дело по существу и принимает решение, которым может подтвердить, изменить или отменить уголовное постановление или электронный документ о нарушении. Решение подлежит кассационному обжалованию перед административным судом на основаниях, предусмотренных в *Уголовно-процессуальном кодексе/УПК/*⁴, и в порядке *АПК*.

3. Общественный контроль деятельности органов местного самоуправления и местной администрации

Общественный контроль является проявлением участия граждан в местном самоуправлении и повышенной роли общественности в оценке

¹ Обн.ГГ.№26/1986 г., с посл. изм. и доп.

² Обн.ГГ.№67/1999 г., с посл. изм. и доп.

³ Обн.ГГ.№92/1969 г., с посл. изм. и доп.

⁴ Обн.ГГ.№ 86/2005 г., с посл. изм. и доп.

функционирования местной администрации. Осуществление контроля со стороны организаций граждан за их деятельностью представляет собой подчеркнутым выражением реальной демократии. В широком смысле общественный контроль охватывает все формы и виды контроля, осуществляемого негосударственными органами и организациями, за деятельностью органов местного самоуправления и местной администрации. Это представляет собой контроль широкой общественности, населения, общественных органов и организаций граждан. В узком смысле общественный контроль представляет собой осуществляемый общественными органами и организациями, структурами общественной самодеятельности и другими формами демократии контроль, в том числе проявления общественного мнения и средств массовой информации. Контроль, осуществляемый профсоюзами, политическими партиями, творческими союзами, формальными и неформальными структурами общественной самодеятельности, является общественным контролем. Он выражает контрольные воздействия различных групп общества на деятельность органов местного самоуправления и местной администрации.

Общественные организации во всем их многообразии являются субъектами общественного контроля. Степень, охват и форма этого контроля зависят от характера различных общественных организаций и формирований. Особенно активной формой общественного контроля являются критические публикации и материалы в общественных средствах массовой информации. СМИ контроль претендует быть «четвертой властью» в управлении обществом.

Основной задачей общественного контроля является содействие в позитивном процессе местного самоуправления, создание обстановки, которая бы не позволяла или предотвращала наступление отрицательных явлений и их причин в местной администрации. Он полноценно обслуживает обе стороны в процессе местного самоуправления – органы местного самоуправления и граждан. Значимость общественного контроля для местного самоуправления выражается, прежде всего, в его информационной и превентивной роли и в быстроте его реакций.

Общественный контроль является важным информационным источником с особенной ценностью для местного самоуправления. Орган самоуправления, а также местная администрация, которая ему содействует, не могут эффективно функционировать, если не располагают соответствующей информацией об объекте управления. Не всегда формально установленные способы получения информации являются достаточными. Они дополняются полезной информацией общественного контроля. Этот контроль является в состоянии фиксировать степень и качество выполнения управленческих решений, исходя из конкретных жизненных фактов.

Он не ограничен оценкой только законосообразности или целесообразности. Все, что общественная организация или группа в обществе сочтут неправильным или неточным выполнением поставленных задач органами местного самоуправления и местной администрацией, может быть предметом информации, которую они передают в результате осуществленных проверок или наблюдений. Предметом общественного контроля может быть не только невыполнение или неточное выполнение управленческого решения, но и вообще замеченные недостатки в деятельности или организации соответствующих органов местного самоуправления и местной администрации. Эти недостатки могут быть в осуществляемой административной практике и являться результатом недобросовестной, небрежной или бюрократичной работы соответствующих органов. Недостатки могут быть заложены и в действующих регламентах о деятельности соответствующей администрации.

Охват общественного контроля и методы его осуществления определяют важность его превентивной роли в деятельности органов местного самоуправления и местной администрации. Профилактический характер этого контроля базируется на его систематичности и постоянности. Профилактика тесно связана с ее воспитательным и мотивационным характером. Функция профилактики общественного контроля связана и с его гласностью.

Для выполнения своих функций общественный контроль должен своевременно и комплексно отражать процессы в местном самоуправлении. Это значит, что контрольная информация должна предоставляться быстро и отражать как допущенные пропуски, так и достигнутые успехи и положительные результаты в деятельности органов местного самоуправления и местной администрации.

Независимо от своих положительных характеристик, общественный контроль деятельности органов местного самоуправления и местной администрации в Республике Болгария не является законодательно регламентированным. Он осуществляется на основании конституционного «*права граждан на объединение*». Отсутствуют правовые механизмы, регламентирующие отмену, изменение или остановку актов органов местного самоуправления, или устранение и спрос юридической ответственности по отношению к органам и должностным лицам местной администрации.

Как следствие вышеуказанного, можно сделать обобщенный вывод, что не существует многообразие законодательно регламентированных форм общественного контроля в местном самоуправлении и это является предпосылкой для неэффективности в деятельности его органов и неэффективности местной администрации в Республике Болгария. В связи с

этим целесообразно в ЗМСМА регламентировать формы общественного контроля в местном самоуправлении.

х х х

Эта разработка не претендует на роль комплексного научного исследования участия граждан в местном самоуправлении. В ней осуществляется акцент только на выяснение регламентов для этого участия, на его способы и формы. Сделанные выводы и заключения согласно полученным результатам исследований различных нормативных актов подтверждают тезис, что существующее многообразие путей и форм участия граждан в местном самоуправлении предполагает эффективность в деятельности его органов и эффективности местной администрации в Республике Болгария.

РАЗВИТИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БАШКОРТОСТАН НА СОВРЕМЕННОМ ЭТАПЕ: ПРОБЛЕМЫ И ПУТИ РЕШЕНИЯ

THE DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT IN THE REPUBLIC OF BASHKORTOSTAN AT THE PRESENT STAGE: PROBLEMS AND SOLUTIONS

*С. А. Молчанов,
г. Уфа, Председатель Правления Совета муниципальных образований
Республики Башкортостан
S. A. Molchanov,
Chairman of the Council of Municipalities of the Republic of Bashkortostan*

Аннотация: В статье анализируется опыт развития местного самоуправления в Республике Башкортостан. Рассматриваются такие проблемы, как нечеткое разграничение полномочий между уровнями публичной власти, недостаточная финансовая обеспеченность муниципальных образований, вопросы кадрового обеспечения муниципальной службы.

Ключевые слова: Местное самоуправление, муниципальные образования, бюджет, кадровая политика.

Abstract: The article examined the experience of local government in the Republic of Bashkortostan. We consider problems such as fuzzy division of powers between levels of public authority, insufficient financial security municipalities staffing of municipal service.

Keywords: Local government, municipalities, budget, personnel policy.

Эффективное местное самоуправление является одной из важнейших основ устойчивого развития страны и обязательным атрибутом любого цивилизованного, правового государства.

Принятие в 2003 г. Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления» стало определенной вехой на пути исторического развития Российской Федерации и Республики Башкортостан. Спустя десять лет тема развития местного самоуправления не только не утратила своей актуальности, но и получила новый импульс к активному обсуждению. По сути, в настоящее время идет, своего рода, подведение первых итогов жизни городов, районов, поселений в правовом поле 131 Федерального закона, проводится анализ достижений и поиск путей решения обозначившихся проблем.

На территории нашей республики местное самоуправление осуществляется в 895 муниципальных образованиях, которые сформированы по принципу исторически сложившихся территорий, с учетом местных традиций и обычаев.

Можно коротко отметить накопленный положительный опыт за эти годы. Созданы организационно-правовые и финансово-экономические основы становления муниципальных образований, выстроена модель взаимодействия граждан и органов власти, постепенно решаются вопросы повышения качества жизни людей, идет процесс вовлечения населения в управление муниципальными образованиями. С каждым годом муниципалитеты Башкортостана все активнее участвуют в мероприятиях, проводимых на федеральном уровне: Аургазинский район в прошлом году стал площадкой для проведения третьего Всероссийского форума «Электронный муниципалитет» и Национального инвестиционного конгресса «Муниципальная Россия-2012», сайт района признан одним из лучших в стране. Городские округа город Стерлитамак и город Октябрьский стали победителями Всероссийского конкурса «Самое благоустроенное городское поселение», город Уфа, Благовещенский и Чишминский районы стали лучшими в конкурсе «Лучшее муниципальное образование в сфере управления общественными финансами». Столица нашей республики город Уфа заняла второе место в рейтинге Института территориального планирования «Урбаника» и Союза архитекторов России как наиболее благоприятный город для жизни среди крупных городов России. Город Бирск является наиболее успешным муниципалитетом по брендингованию территории. Возрождается практика участия населения в решении вопросов местного значения. 3600 сельских старост, 536 ТОСов работают в городах и районах Башкортостана. Это только часть успехов и начинаний наших муниципалитетов.

Выстроен алгоритм взаимодействия со всеми министерствами и ведомствами республики. Параметры совместной работы постоянно расширяются и дают свои положительные результаты.

Однако говорить о полном достижении целей, заявленных в Федеральном законе № 131-ФЗ, пока преждевременно.

В городе Суздаль 08.11.2013 г. состоялся первый Всероссийский съезд муниципальных образований, где делегаты муниципалитетов четко обозначили типичные для большинства муниципальных образований проблемы и предложили пути их решения. Надо отметить, что и до съезда федеральные и республиканские органы власти не оставляли муниципальные образования один на один со своими проблемами, наиболее болезненные из которых обсуждались и по ним принимались меры на уровне Совета по развитию местного самоуправления при Президенте Российской Федерации и окружного консультативного совета по развитию местного самоуправления, действующим в Приволжском федеральном округе.

Коротко остановлюсь на проблемных вопросах.

1. Нечеткое разграничение полномочий между уровнями публичной власти, их оптимизация для местного самоуправления и приведение в соответствие расходных полномочий муниципальных образований доходным источникам бюджетов. За истекшие 10 лет более чем в полтора раза увеличился перечень вопросов местного значения. В цифровом выражении это выглядит так: для городских округов с 27 до 44, муниципальных районов – с 20 вопросов до 38 и для поселений с 22 до 39. При этом финансирование на решение вновь переданных с других уровней власти вопросов не производилось. На органы местного самоуправления порой возлагаются полномочия, не свойственные самой природе муниципальной власти, например, профилактика терроризма и экстремизма, гражданская оборона. В то же время в ряде случаев органы МСУ лишаются механизмов влияния на процессы, происходящие на территории муниципалитетов. За возложенными на муниципалитеты полномочиями должно неукоснительно следовать финансирование этих полномочий, что законодательно закреплено в статье 83 Бюджетного кодекса.

2. Недостаточная финансовая обеспеченность муниципальных образований для исполнения полномочий. Муниципалитетам – и это подтвержденный многолетней практикой и экспертным мнением факт – собственных доходов местных бюджетов не хватает даже на текущую деятельность, не говоря уже о перспективном развитии. В структуре местных бюджетов в последние годы постоянно сокращается доля налоговых доходов и увеличивается доля трансфертов из бюджета субъекта или страны. В конечном итоге такой подход приводит к деградации экономики местного самоуправления, финансовой зависимости от вышестоящих бюджетов. Данная ситуация порождает такое явление, как иждивенчество: проще просить и ждать финансовой помощи, чем искать способы расширения налогооблагаемой базы. Считаю, здесь должны работать механизмы, моти-

вирующие муниципальные власти к работе над увеличением доли собственных доходов в бюджете.

Выход из создавшейся ситуации – и об этом говорилось неоднократно – пересмотр налоговой политики, смещение акцентов в распределении налоговых поступлений с федерального бюджета и бюджета субъекта Федерации в пользу местных бюджетов. Инициирован ряд законодательных актов, направленных на увеличение доходной базы местных бюджетов. Нормами Федерального закона от 25.06.2012 г. №94-ФЗ были внесены изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предусматривающие зачисление с 01.01.2013 г. поступлений от налога, взимаемого в виде стоимости патента в связи с применением упрощенной системы налогообложения в бюджеты муниципальных районов и городских округов в размере 100% доходов соответственно, а также увеличение нормативов отчислений от единого сельскохозяйственного налога в бюджеты поселений и муниципальных районов до 50% доходов соответственно. Положения Федерального закона от 03.12.2012 г. №244-ФЗ предусматривают:

- увеличение с 01.01.2016 г. размера нормативов отчислений в бюджеты муниципальных районов и городских округов от доходов в виде платы за негативное воздействие на окружающую среду с 40 % до 55%;

- с 01.01.2014 г. размера нормативов отчислений от доходов от передачи в аренду земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена и которые расположены в границах городских округов, а также от продажи права на заключение договоров аренды указанных земельных участков и доходы от продажи земельных участков, государственная собственность на которые не разграничена с 80 % до 100%;

- зачисление с 01.01.2013 г. сумм денежных взысканий (штрафов) за несоблюдение муниципальных правовых актов по нормативу 100 процентов.

Но, к сожалению, по расчетам принятых мер недостаточно.

Реально повысить уровень собственных доходов в бюджетах муниципальных образований могло бы зачисление в них большей доли налога на доходы физических лиц (в идеале, 100%), передача на местный уровень ставки налога на прибыль организаций в размере 2 процентов.

Не буду занимать время перечислением вклада малого и среднего бизнеса для развития муниципалитетов, отмечу лишь, что данный сектор экономики наиболее мобилен, здесь быстрее создаются рабочие места, привлекаются инвестиции. Принципиально важно, чтобы налоги от малого и среднего бизнеса зачислялись в местные бюджеты.

Кроме того, НДС, проценты от налога на прибыль и налоги от малого, среднего бизнеса – выступают серьезной мотивационной составляю-

щей для муниципальных образований в развитии налогооблагаемой базы и предпосылкой в последующем для формирования «бюджета развития».

Перспективным источником формирования доходов местных бюджетов мог бы стать местный налог на недвижимость, взимаемый на основе рыночной стоимости недвижимого имущества и замещаемый два ныне действующих налога: земельный налог и налог на имущество физических лиц. Необходимое условие – 100% налога должно поступать в местные бюджеты.

3. Кадровое обеспечение муниципальной службы. В текущем году среди муниципальных образований Башкортостана проведен социологический опрос, касающийся кадрового обеспечения. Большинство участников опроса, как наиболее важные и значимые, определили вопросы профессиональной подготовки и переподготовки муниципальных служащих, низкое денежное содержание, не способствующее привлечению на муниципальную службу действительно высококвалифицированных работников и удержанию тех, кто «душой болеет за свое дело». Заработная плата муниципальных служащих Республики Башкортостан регулируется постановлением Правительства республики, в котором муниципальные образования разделены на группы и, соответственно, денежные вознаграждения, должностные оклады и ежемесячные денежные поощрения устанавливаются сообразно группам оплаты труда. В основе деления – показатель численности населения, постоянно проживающего на территории муниципалитета. Для сельских поселений ссыла к данному нормативу несет негативные последствия. Данный подход не оптимален, поскольку вне зависимости от численности населения муниципальные служащие выполняют те же функции по обеспечению вопросов местного значения. Назрела необходимость в новой методике формирования денежного содержания муниципальных служащих, учитывающей увеличение нагрузки, рост требований, возложение дополнительной ответственности как на глав муниципальных образований, так и на служащих муниципалитетов. Заработная плата должна соответствовать объему и качеству выполняемых работ. Одним словом, муниципальная служба должна быть престижной и социально защищенной.

К числу проблемных моментов можно отнести и вопросы взаимодействия органов местного самоуправления с контрольно-надзорными органами. Если говорить о причинах, то они имеют как субъективный характер: недостаточная квалификация муниципальных служащих, коррупционная составляющая, так и объективный – несовершенство отдельных нормативно-правовых актов, несоответствие объемов финансирования возложенным на муниципалитеты полномочиям. Решения по первым двум достаточно ясны и понятны: повышение квалификации

муниципальных служащих, привлечение на службу профессионалов, жесткое противодействие коррупции, исключение коррупциогенных факторов.

Надо отметить, в сравнении с аналогичным периодом прошлого года ситуация значительно улучшилась, наметилась тенденция к конструктивному сотрудничеству: содействие в принятии муниципальными образованиями выверенных в правовом, юридическом поле нормативно-правовых актов, профилактические меры.

Считаю, главная заслуга здесь принадлежит прошедшим в Москве заседанию Совета по развитию местного самоуправления при участии Президента Российской Федерации по вопросу совершенствование правового регулирования контрольно-надзорной деятельности, в Нижнем Новгороде окружному совещанию при полномочном представителе Президента Российской Федерации в Приволжском федеральном округе совместно с генеральной прокуратурой России; межведомственной комиссии при Президенте Республики Башкортостан по анализу эффективности контрольно-надзорной деятельности в отношении органов местного самоуправления республики. Работа в данном направлении продолжается.

Современный город – это сложная социально-экономическая и хозяйственная система, требующая комплексного подхода к решению стоящих перед ней целого ряда взаимосвязанных задач. При этом приоритетом для городских властей является создание благоприятной жизненной среды для жителей мегаполиса. Соответственно, без знания и изучения мнения населения по тем или иным вопросам жизнеустройства города невозможно выстроить оптимальную работу муниципалитета. Таким образом, только при конструктивном взаимодействии власти и общества возможно движение вперед.

Согласно статье 130 Конституции Российской Федерации, местное самоуправление обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения. А статья 131 устанавливает, что население осуществляет самоуправление через выборные и другие органы местного самоуправления.

Сегодня главный ресурс местного самоуправления – человеческий потенциал, возможности наиболее активной, образованной, ответственной и творческой части населения. Думаю, все со мной согласятся в том, что общественная активность горожан в последние годы значительно возросла. Структура населения меняется с каждым годом, идет расслоение общества по материальному положению, образу жизни, по индивидуальным вкусам и взглядам на окружающее. При этом очевидно смещение потребностей граждан от выживания и материального благополучия к самореализации, духовному развитию и социальному признанию.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ОБЩЕСТВЕННОСТЬЮ КАК ОСНОВНОЙ ПРИНЦИП МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ

INTERACTION WITH THE SOCIETY AS A BASIC PRINCIPLE OF MUNICIPAL MANAGEMENT

*И. И. Ялалов,
г. Уфа, Глава Администрации городского округа город Уфа
Республики Башкортостан
I. I. Yalalov,
Mayor of Ufa-city*

***Аннотация:** Материал посвящен вопросам взаимодействия с общественностью как основному принципу муниципального управления. Подчеркивается, что современный город – это сложная социально-экономическая и хозяйственная система. Приоритетом для городских властей является создание благоприятной жизненной среды для жителей мегаполиса. При этом оптимальную работу муниципалитета невозможно выстроить без изучения мнения населения по тем или иным вопросам жизнеустройства города.*

***Ключевые слова:** Муниципальное управление, взаимодействие с общественностью, современный город, благоприятная жизненная среда, жизнеустройство города.*

***Abstract:** Material devoted to interaction with the public as a basic principle of the municipal government. Emphasizes that the modern city - a complex socio-economic and economic system. Priority for city government is to create a favorable living environment for residents of the metropolis. When this optimal operation of the municipality not be built without a study of public opinion on various issues fabric of life of the city.*

***Keywords:** Municipal management, interaction with the public, the modern city, a favorable living environment, living arrangements of the city.*

В крупных городах России, к которым относится и Уфа, самостоятельно, «снизу», формируются институты гражданского общества, с которыми необходимо сотрудничать, вести диалог, договариваться.

На встрече с мэрами российских городов Президент В. В. Путин подчеркнул, что горожане должны стать единомышленниками, чувствовать свою сопричастность и интерес к происходящим в городе событиям.

Главным недостатком в деятельности органов власти любого, в том числе местного, уровня граждане считают отсутствие разъяснения намерений и принимаемых мер, обсуждение альтернатив при принятии решений.

Поэтому, в первую очередь, мы решили спросить у жителей города, какие проблемы они считают наиболее актуальными для Уфы. Так сложилось видение и понимание того, в каком городе хотят жить уфимцы, какие вопросы их волнуют более всего. Именно мнения жителей столицы легли в основу деятельности Администрации.

Так, мнения жителей о том, что в городе неудовлетворительная ситуация с обеспеченностью населения жильем, поставили городскую власть перед необходимостью ускорить темпы строительства нового жилья, в том

числе и социального, укрепили намерения Администрации в поиске и освоении новых территорий под строительство.

Также жителей города волнуют вопросы качества оказания жилищно-коммунальных услуг, благоустройства территорий, нехватки мест в детских садах, заторов на дорогах и в целом развития дорожно-транспортной инфраструктуры, решения проблем обманутых дольщиков, озеленения города. Все эти вопросы сегодня активно разрабатываются. Ясно, что одним днем накопленные в течение десятилетий проблемы не решить. Главное, горожане понимают и видят, что городской властью их мнение услышано.

Социологические опросы, которые позволяют наиболее полно получить ответы на интересующие вопросы, проводятся в нашем городе с 2004 г. Ежегодно принимается Программа социологического мониторинга общественного мнения населения города Уфы. Проводятся от 12 до 20 опросов общественного мнения, экспертных опросов. Так, в 2012 г. проведено 16 запланированных и оперативных социологических исследований по наиболее актуальным проблемам жизни города, в них приняли участие 14 235 человек. Проводились как традиционные поквартирные опросы, так и экспресс-опросы на улицах, интервью экспертов. В опросах посетителей официального сайта Администрации городского округа город Уфа Республики Башкортостан приняли участие 18 442 человек.

В 2013 г. уже проведено 12 опросов общественного мнения на самые различные темы. Это исследования по запланированным темам в рамках программы мониторинга и по возникшим в течение года актуальным проблемам. Таким, как повышение тарифов на жилищно-коммунальные услуги, строительство скоростного трамвая, организация медицинского обслуживания, диспансеризация и работа единой регистратуры, работа городских пляжей, питание школьников, наружная реклама и другие.

Так, четверть опрошенных отметили, что за последний год власти Уфы добились положительных изменений в сфере благоустройства, чистоты города. Почти двадцать процентов – положительные изменения в работе общественного транспорта. 12% уфимцев видят положительные изменения в организации досуга и здорового образа жизни, 11% респондентов указали на улучшение в вопросах создания зеленых зон, парков, скверов.

Половина опрошенных жителей Уфы считают, что за последние два года условия жизни в Уфе улучшились. По сравнению с прошлым годом увеличилось количество горожан, считающих Уфу чистым городом.

В целом, 69% участников опроса в июне выразили удовлетворенность положением дел в Уфе. Четверть опрошенных заявили о своем недовольстве (27%). Подчеркну, что в сравнении с общероссийскими данными уфимские показатели немного выше: по данным опроса ВЦИОМ, проведенного в ию-

не в 130 городах и селах России, ситуацию положительно оценивали 65%, отрицательно – 34%.

Сегодня все больше управленческих решений принимается с учетом интересов жителей. Социологические исследования проводятся еще на стадии обсуждения, подготовки какого-либо проекта. Продолжается и не менее важная работа по выявлению «острых», проблемных точек, которые чаще всего связаны с условиями жизни уфимцев, с благоустройством столичного города.

Еще одним механизмом взаимодействия властей с общественностью являются общественные советы и иные подобные органы. В период между выборами именно функционирование этих институтов позволяет общественности влиять на публичную политику. При этом указанные органы могут быть созданы как непосредственно в форме советов, так и в форме различных комитетов, комиссий, групп, консультационных совещаний.

Для того чтобы общественный совет в муниципальном образовании не был формальностью, видимостью внимания власти к мнению общественности, а стал действенным, уважаемым, признанным институтом гражданского общества, необходимо наличие, как минимум двух составляющих. Во-первых, это власть, которая стремится обеспечить стабильность общества через диалог с ним, и организованная, политически и социально зрелая общественность, которая знает, как представить интересы общества и для чего ей нужно влиять на местную власть.

Сегодня в Уфе действует ряд общественных советов, которые призваны стать серьезным дополнительным экспертным, информационным и психологическим ресурсом органа местного самоуправления.

Так, при главе Администрации городского округа город Уфа созданы экологический совет, советы по культуре, по сохранению культурного наследия и памятников, по улучшению инвестиционного климата, по благотворительной деятельности. Уверен, что в ближайшем будущем возможно будет создать такую среду, в которой общественные совещательные структуры при органах местного самоуправления могут стать устойчивым элементом в системе взаимодействия органов власти с общественностью.

В таком случае степень доверия населения к органам местного самоуправления значительно возрастает, а советы станут площадкой для диалога между властью и обществом и обсуждения реальных проектов развития территории и дальнейшего повышения уровня жизни жителей местного сообщества.

ОБЩЕСТВЕННАЯ, ВЛАСТНАЯ И УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ПАРАДИГМЫ В РЕФОРМИРОВАНИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

SOCIETY, POWER AND GOVERNANCE AS PARADIGMA IN A LOCAL SELF-GOVERNMENT REFORMING

*И. Н. Трофимова,
Москва, ведущий научный сотрудник
Института социологии РАН,
доктор политических наук
I. N. Trofimova,
Moscow, leading researcher,
Institute of Sociology of Russian Academy of sciences,
Doctor of Political Sciences*

Аннотация: В статье анализируется процесс реформирования местного самоуправления в постсоветской России. Показано, что надежды, которые возлагались на данный институт в начале его реформирования и были связаны с активизацией участия граждан в решении вопросов местного значения, во многом не оправдались. Демократический потенциал местного самоуправления оказался в значительной степени не реализованным, а сам институт – востребованным, прежде всего, как низовой уровень во властной вертикали, когда цели развития и оценка эффективности определяются не местным сообществом, а вышестоящими органами власти. Доминирующая властная парадигма не дает возможности развития внутреннего потенциала местных сообществ.

Ключевые слова: Российская Федерация, местное самоуправление, реформа, общество, власть, управление, институциональное развитие, социальные ценности, демократические ценности, социальная идентичность, гражданское участие, местная демократия, местная власть.

Abstract: The paper analyzes the process of local government reform in post-Soviet Russia. It is shown that the hopes that were pinned on the institution at the beginning of its reform and were associated with greater participation of citizens in local issues, largely failed to materialize. The democratic potential of the local government was largely unrealized, and the institute - demand, primarily as a low level in the power vertical, when the goals of development and evaluation of the effectiveness are determined by higher-level authorities, not by the local community. The dominant power paradigm does not allow the development of the internal capacity of the local communities.

Keywords: Russian Federation, local self-government, reforming, society, power, governance, institutional development, social values, democratic values, social identity, civic engagement, local democracy, local authority.

Отличительными чертами реформирования местного самоуправления в постсоветской России стали непоследовательность проводимых преобразований и неоднозначность их результатов. Особенно тревожным это выглядит даже не столько с точки зрения недостатков теории или каких-то политических стратегий, сколько по той причине, что местное самоуправ-

ление – это способ организации повседневной жизнедеятельности местных сообществ, способ решения насущных проблем людей: от детских садов до ЖКХ. Другая линия нарастания кризисных ситуаций – это отдельные сферы жизни, где причины и следствия находятся на прямо противоположных полюсах – глобальном и локальном. Сталкиваясь с проявлениями экономического кризиса или обострением межнациональных отношений, местные сообщества не в состоянии устранить причины их вызвавшие, но вынуждены затрачивать ресурсы на уменьшение негативных последствий. Данные обстоятельства предъявляют особые требования к качеству общественных взаимодействий, государственной политики и управленческих решений. Реформа местного самоуправления в нашей стране показала, что отсутствие четкой системы взаимосвязанных целей, ресурсов и подходов лишь порождает новые проблемы. В данной связи обращение к парадигме – это попытка осмыслить процесс реформирования местного самоуправления как способ решения возникающих и сменяющих друг друга в данной сфере проблем.

Реформирование местного самоуправления в постсоветский период представляло собой смену разнонаправленных тенденций. Ликвидация советов, муниципализация управления, принятие и реализация федерального закона об общих принципах организации и последующая реформа местного самоуправления – все эти разные по смыслу преобразования были осуществлены фактически на протяжении одного десятилетия. Еще более сложным и противоречивым видится влияние внешнего контекста – смена приоритетов в области федеративных отношений, государственно-административного управления и региональной политики и др. Теоретически трудно отделить одно преобразование от другого с достаточно четким определением причин и следствий, как сомнительным видится их объединение общим термином «реформа». С началом одной тенденции в ее «недрах» вызревали противоположные значения или добавлялись новые, которые препятствовали ее дальнейшему развертыванию.

Среди исследователей нет единого мнения, какие события послужили «поворотными пунктами» в преобразованиях местного самоуправления. К их числу, например, относят: 1) первые конкурентные выборы советов народных депутатов всех уровней в 1990 г.; 2) крушение КПСС в августе 1991 г.; 3) роспуск советов в октябре 1993 г. и принятие Конституции РФ; 4) завершение второго электорального цикла 1999–2000 гг.¹. По мнению других, они свелись к последовательной смене трех ключевых институциональных инноваций: демократизации (1988–1995 гг.), автономизации

¹ Гельман В., Рыженков С. и др. Реформа местной власти в городах России, 1991–2006. СПб.: Норма, 2008. С. 45.

(1995–2003 гг.) и регионализации (с 2003 г.)¹. Несмотря на различия, большинство исследователей согласны, что начальный период преобразований был самым «светлым» периодом современного местного самоуправления в России. При минимально необходимой законодательной базе, на волне демократического подъема органы местного самоуправления получили мощный толчок для развития инициативы и самостоятельности. Последующая траектория преобразований привела к тому, что в нашей стране сложилась смешанная модель местного самоуправления с включением институциональных элементов советской и либерально-автономной моделей.

Смена подходов в процессе реформирования во многом объяснялась неудовлетворенностью текущими результатами и продолжавшимся поиском оптимальной модели местного самоуправления и системы управления в целом. Поэтому совокупность институциональных преобразований местного самоуправления в постсоветский период с большим основанием можно обозначить как институциональную трансформацию, которая представляет собой преобразование сущностных характеристик института в целях оптимизации его взаимоотношений с институциональной средой и ее инфраструктурой. При этом трансформация предполагает изменения в границах определенного «диапазона возможностей», до которых может прийти институт в своем развитии или деградации, не создавая при этом опасности распада институциональной системы в целом.

Поскольку радикальные реформы коснулись не только местного самоуправления, но и всего общества, то риски такого распада были весьма высоки, собственно таковыми они остаются и сегодня. Проблема заключается в том, что вновь создаваемые или реформируемые институты не становятся «модераторами» общественного развития. Напротив, появляются признаки архаизации общественных отношений, в основе которой лежат самые простые, даже примитивные социальные конструкции – личная договоренность, неформальная иерархия по «праву сильного», первичные биосоциальные инстинкты². Самоорганизация общества происходит на частных и локальных уровнях, тогда как общегражданские интересы воспринимаются как «чуждые». Местное самоуправление не воспринимается как общегражданская ценность, не говоря уже о таких ценностях, как местная демократия, местная автономия, гражданское участие, составляющие цен-

¹ Нечаев В. Д. Институциональная организация местного самоуправления в постсоветской России. Автореф. д. полит. н. / Филос. ф-т МГУ им. М. В. Ломоносова. М.: МГУ им. М. В. Ломоносова, 2008. С. 42–43.

² Бызов Л. Г. Контуры новорусской трансформации. Социокультурные аспекты формирования современной российской нации и эволюция социально-политической системы. М.: РОССПЭН, 2013. С.50.

ностное ядро местного самоуправления в обществах с развитыми демократическими традициями.

Обозначенный разрыв между макросредой (социетальным уровнем) и микросредой повседневного общения может рассматриваться не только как результат деградации публичных институтов, но и как способ адаптации индивида к этому процессу. В силу своей большей интегрированности локальности помогают индивидам выжить в условиях аномии публичных институтов, формируя ценности, которые представляют реальную пользу. Указанное расхождение затрудняет процесс взаимной адаптации индивида и общества, способствует снижению общей социальной ориентации, росту ощущения ненадежности и маргинальности, кризису общественных ценностей. Общегражданские ценности воспринимаются как иррациональные на фоне явно ощутимой реальности непосредственных прямых взаимодействий на локальном уровне, и этим определяется растущий дефицит социцентризма в адаптационных практиках. Фактически индивид взаимодействует со своей микросредой и ее ценностями, освобождаясь от ценностей, ограничений и регуляторов социетального уровня.

Как показывают результаты исследований, местное самоуправление не вызывает энтузиазма у абсолютного большинства россиян. Более того, за последние двадцать лет значение этих ценностей серьезно уменьшилось. По данным исследований, оказалось, что россияне не придают большого значения гражданской активности, как ценность гражданская активность оказалась значимой только для 4% россиян. Само общество до сих пор не видит места для своего собственного участия, напротив, запрос на установление демократических институтов обращен к власти.

Спустя 20 лет с начала реформ россияне в значительной степени оказались разочарованными как в результатах, так и в перспективах реформы местного самоуправления – впрочем, как и демократических преобразований в целом. Существенным недостатком «ускоренных» демократических преобразований стало игнорирование специфики общественного сознания, сложной и противоречивой взаимосвязи его обыденной, эмоциональной и идеологической составляющей, каждая из которых имела свои закономерности и динамику.

В массовом сознании все последние годы происходил внешне мало заметный отбор ценностных приоритетов, в ходе которого ценности демократии и прав человека стали перемещаться на периферию общественного внимания и воспринимаются уже как ценности не настолько важные, чтобы бороться за их утверждение. В целом же, сформировавшееся у россиян представление о демократических ценностях можно охарактеризовать как «благожелательный скептицизм», т. е. благожелательное отношение к самой идее демократии и крайне скептическое, а иногда и негативное к

большинству институтов, которые эту идею призваны претворять в жизнь, в том числе и к местному самоуправлению. По результатам социологических опросов, число россиян, убежденных в важности демократических процедур для организации в обществе нормальной жизни, за период с 2001 по 2011 гг. сократилось с 51% до 44%. При этом сохраняется высокий процент «не определившихся» – 36%¹. Не в лучшую сторону изменилось также отношение россиян к демократическим принципам организации общества. Если в 2001 г. тех, кто считал, что в делах страны ничего не зависит от простых граждан, но все от руководства и политиков, было 62%, то в 2011 г. – уже 71%.

Большинство опрошенных (54%), по их собственному признанию, не разбираются в хитросплетениях российской политики и не представляют, что нужно сделать для того, чтобы голос отдельного человека, прежде всего их собственный голос, мог быть услышан при принятии важных государственных решений. Несколько выше оценивают возможность влиять на действия властей представители более благополучных в материальном отношении групп, но и они не вполне понимают, что нужно предпринять, чтобы эту ситуацию изменить. Лишь 11% знают, как свой политический интерес трансформировать в конкретное политическое действие, как сделать так, чтобы их голос был услышан. В отсутствии эффективных взаимодействий между властью и обществом заключается главная проблема современной России и главное ее отличие от стран с давними демократическими традициями.

Еще более негативный эффект несоответствия института и социума заключается в их «параллельном» существовании, ощущении взаимной ненужности и бесполезности, и в конечном счете их деградация. Потому что эффективность, приращение результатов, и значит, развитие, возникает только в процессе взаимодействия, взаимной адаптации, взаимного обучения преодолевать противоречия и решать конфликты. Сегодня на всех уровнях говорится, что власть должна в обязательном порядке учитывать общественное мнение при принятии административно-управленческих решений. Консультативно-совещательные структуры могли бы стать эффективным инструментом привлечения граждан, общественных объединений, некоммерческих организаций к проведению общественной экспертизы, выработке и принятию муниципальных решений². Однако активное гражданское участие в муниципальном управлении является скорее ис-

¹ Двадцать лет реформ глазами россиян: опыт многолетних социологических замеров / под ред. М. К. Горшкова, В. В. Петухова, Р. Крумма. М.: Весь мир, 2011. С. 184.

² Сборник материалов IV Съезда муниципальных образований Республики Башкортостан. Уфа: Мир печати. 2013. С. 63.

ключением, чем распространенной практикой. Как справедливо отметил Президент Республики Башкортостан Р. З. Хамитов на IV Съезде муниципальных образований Республики Башкортостан, в обществе нет понимания того, что муниципалитет – это не государственная структура, не продолжение государственной власти на местах, а отдельный самостоятельный уровень власти, институт народного самоуправления¹.

По мнению россиян, демократия так и не стала работающей системой, эффективность которой определяется не абстрактными понятиями и институтами, а реальным обеспечением личных и коллективных прав и свобод граждан, участием общества в процессе принятия социально значимых решений, повышением уровня и качества жизни, ростом социальной защищенности.

Одной из значимых причин низкой активности населения в решении местных проблем является неверие большинства граждан в возможность оказывать влияние на принятие решений и связанное с этим недоверие органам власти всех уровней. Ситуация, при которой люди, не доверяя органам управления, отказываются предоставлять им ресурсы, а без надлежащих ресурсов те неспособны нормально выполнять свои функции, является «порочной спиралью» государственного управления. Парадоксально, но уровень доверия органам местного самоуправления существенно ниже, чем региональным и федеральным органам власти, хотя местная власть является наиболее приближенной к населению. К тому же отсутствие доверия провоцирует манипулирование общественным мнением уже на низовом уровне, имитацию гражданского участия, которое в действительности должно быть основой местного политического процесса и местной демократии. В отсутствии же развитых социально-политических коммуникаций представление об эффективности местного самоуправления существенно различается в глазах власти и общества. Так, по результатам мониторинга деятельности органов местного самоуправления, который проводился согласно Указу Президента РФ № 607, изданного в 2008 г., уровень удовлетворенности деятельностью органов местного самоуправления был выше в регионах с относительно низким уровнем жизни, т.е. там, где зависимость населения от государства была выше.

С другой стороны, снижение уровня доверия населения к публичным институтам свидетельствует о рационализации общественного сознания и поведения. Прошедшие 20 лет стали вызовом стабильности общественной системы, и ее уроки заключаются в необходимости сохранения определенного порога стабильности и преемственности базовых ценностей, пред-

¹ Сборник материалов IV Съезда муниципальных образований Республики Башкортостан. Уфа: Мир печати. 2013. С.16.

ставлений и практик. Согласно результатам социологических исследований, оказавшись в гипотетической ситуации выбора между двумя позициями – порядком и безопасностью или гражданскими правами – в пользу первой высказались 65% опрошенных. Другую позицию, т. е. гражданские права, выбрали только 25% респондентов. Таким образом, стабильность и демократия вполне уживаются в политическом сознании большинства россиян, но при безусловном приоритете стабильности, как более «базисной», экзистенциальной ценности.

Если в начале 1990-х гг. россияне связывали со становлением демократических институтов большие надежды, в том числе на улучшение жизни, то действительность очень скоро разошлась с этими во многом идеалистическими представлениями, вызвав у населения разочарование «демократией по-русски». При этом разочарование связано не столько с самой идеей демократии, сколько с тем политическим выбором, который страна сделала в начале реформ. Поэтому общество довольно равнодушно восприняло «откат» 2000-х, когда даже достигнутые, пусть не большие, завоевания демократии постепенно стали сворачиваться. В результате административной реформы, начатой в 2003 г., проблема местных интересов, обусловленная целым комплексом условий и обстоятельств, реализуемых на региональном и более низком, территориальном и местном уровне, оказалась отодвинутой на второй план.

В условиях продолжающегося взаимного отчуждения власти и общества, повышение эффективности системы управления могло бы стать новой парадигмой в развитии местного самоуправления. Однако проблема повышения эффективности управления не может рассматриваться в отрыве от создания условий (правовых, экономических, информационных и др.) для роста гражданского участия. Согласно закону необходимого разнообразия сложность субъекта управления не может быть меньше сложности управляемого объекта. Когда же это соответствие нарушено, управление становится невозможным или малоэффективным. Если состояние системы не соответствует действительности, то управление на основе неадекватного представления о ней ведет не к уменьшению энтропии, а к ее увеличению, то есть к нарастающему дефициту информации и уменьшению меры организации системы управления. Этот процесс ведет к проявлению и росту ее бюрократических свойств.

Таким образом, местное самоуправление должно реализовываться в своей сущности, иметь собственное, а не прикладное значение. Опыт реформирования местного самоуправления в нашей стране показывает, что властная парадигма исчерпала свой ресурс, а попытка «встроить» в нее общественные интересы или рациональные запросы не меняет сути проблемы. Более того, доминирующая властная парадигма не дает возможно-

сти развития внутреннего потенциала местных сообществ. Ценностный псевдоконсенсус имеет своим результатом углубляющийся институциональный кризис, охвативший в сегодняшней России все сферы жизни. Эффективные институты невозможно создать искусственно как некий набор отдельных правил, норм и представлений, каждое из которых по-своему воспринимается в разных социальных группах, их смысл и необходимость не должны подвергаться сомнению со стороны общества в целом.

ГОРОДСКОЙ МАРКЕТИНГ – ЧТО ЭТО? ДЛЯ ЧЕГО? КАК ОН РАБОТАЕТ?

URBAN MARKETING – WHAT IS IT ? WHAT FOR? HOW DOES IT WORK?

Ронге Фолькер

г. Вупперталь, ФРГ, профессор Вуппертальского университета

Ronge Volker

c. Wuppertal, Germany, Professor University of Wuppertal

Аннотация: *Общий твердо установившийся в экономике тренд маркетинга постепенно дошел в Германии и до коммун, в частности – до городов. Городской маркетинг – это реакция местных органов самоуправления, направленная на увеличение конкуренции за предприятия и даже на увеличение количества жителей, что может привести к возрастанию налоговой прибыли для коммуны. Городской маркетинг основывается на том, что местные органы самоуправления имеют право и могут принимать свои решения в контексте государства. Дифференциацию и «индивидуализацию» коммун необходимо рассматривать как положительные явления для того, чтобы городской маркетинг был введен в эту локальную сферу государства и общества.*

Ключевые слова: *Городской маркетинг, конкуренция, стимулирование, брендинг, коммунальная политика.*

Abstract: *The general, well-established economic trend towards marketing has, e.g. in Germany, been gradually extended to municipalities as well, and to cities in particular. City-marketing is the reaction of local governments to increasing competition for more business companies and even more inhabitants within the own walls which may lead to more tax incomes as well. City-marketing is based on, and conditioned by, both, the competence and the capacity of local governments within the broader state context. Differentiation and 'individualization' of municipalities must be esteemed in principal, however, when city-marketing shall be introduced into this local area of state and society.*

Keywords: *Urban Marketing, competition, promotion, branding, municipal politics.*

Чтобы начать разговор на обозначенную тему, возьмем конкретный пример города Траунройт в Германии, расположенного в баварском округе Траунштайн и насчитывающего двадцать тысяч жителей. Его городской

совет недавно принял решение начать заниматься городским маркетингом. Реализуя данный проект, Траунройт находится в тренде, ведь во многих крупных городах Германии (в Берлине, Гамбурге, Любеке, Кельне, Мангейме, Брауншвейге, Галле, Карлсруэ, Констанце) городской маркетинг практикуется уже давно. Тренд городского маркетинга начался в Германии уже в 1990-е гг. Но реализация городского маркетинга таким маленьким городом, как Траунройт, – это нечто особенное, некая коммунальная инновация.

И даже в том, как Траунройт осуществляет данный проект, обнаруживаются некоторые особенности.

– За концепцией городского маркетинга Траунройта городской совет обратился к экспертам из консалтинговой компании. Это объясняется тем, что речь идет о городском маркетинге для небольшой коммуны, где городской маркетинг – нечто новое, с чем раньше городское управление не сталкивалось и не накопило опыта для управления такими вопросами.

– Финансовая поддержка проекта городского маркетинга Траунройта осуществляется из федерально-земельной программы. Причем речь идет не о программе с конкретной постановкой цели «на городской маркетинг», а речь идет о программе для содействия градостроительства. А городское самоуправление Траунройта воспользовалась данной программой для поставленной задачи осуществления городского маркетинга.

– Городской маркетинг Траунройта сконцентрируется на *сити-менеджменте*. Это означает, что концентрация «городского» маркетинга будет именно в центре города Траунройт. Возможно, это объясняется тем, что по внешнему виду небольшой город – это по большей части его *сити* (то есть центр) – и ничего больше.

– Городской маркетинг будет осуществляться не в организационном контексте городского самоуправления – он будет передан «на сторону» (англ.: *outsourced* – на аутсорсинг), но данная услуга будет оказана непосредственно на месте, то есть в Траунройте. По объему работы речь идет о половине ставки (должность городского маркетолога в Траунройте была открыта так, чтобы специалисты могли подавать свои заявки).

Городской маркетинг – империалистическая экспансия экономики? Городской маркетинг можно считать типичным переносом маркетинга из экономического сектора, где предприятия передают ему исключительно важное функциональное значение, в область городского и государственного управления и политики. Недоверие к «колониализму» экономики не голословно: наблюдается тенденция распространения ее логики с чисто экономических понятий и вопросов на все возможные общественные области (от семьи и любви до религии и церкви). И сейчас – коммунальный маркетинг! Маркетинг без рынка.

Этимологически слово «маркетинг» происходит от слова «рынок» (нем: «Markt»). «Маркетинг» – это выведение товаров и услуг на рынок. А это исконно экономический процесс, ведь рынок – это структурный принцип экономики. В обществе с рыночным принципом экономики, с постоянным превышением предложения над спросом маркетинг влияет сегодня – не только идейно-нормативно, но и эмпирически-фактически – на весь процесс производства (и не только, как раньше, когда товары сбывались после того, как они были произведены). На фоне такого общеэкономического процесса чисто производственную логику заменяет абсолютная ориентация производства – с первых до последних его этапов – на рынок: что из произведенных товаров и услуг он «обещает принять». Можно сказать, что маркетинг обозначает усиленную ориентацию на имеющих или потенциальных покупателей (или клиентов) и на их потребности или (гипотетически) на их желания. Предприятия со своими товарами и услугами практически на всех рынках соревнуются за своих покупателей и клиентов.

Если взглянуть на маркетинг «сверху», увидим тенденцию, что продукция и предприятия, ее производящие, находятся в очень тесном взаимодействии. Маркетинг как продуктов, так и учреждений поддерживают друг друга – например, компании BMW, Apple или Rolex, и их продукция – автомобили, компьютеры, мобильные телефоны, наручные часы. Почему это так? Именно потому, что чем больше продукты становятся взаимозаменяемыми, потребители обращают свой взгляд и свою готовность покупать на фирмы-производители, более-менее доверяя тем или иным фирмам. При покупке бензина, например, для потребителей речь идет практически всегда о компаниях-провайдерах, а не о том топливе, которое они покупают – оно для потребителей взаимозаменяемо.

С другой стороны «расположились» экономика и государство – частная «рука» и общественная «рука», по своему функционалу и логике различные общественные системы – в любом случае это так при некоммунистических (несоциалистических) системах управления. В последних государство и экономика – один неразделимый комплекс (в экономической теории эта система была названа «централизованно управляемой экономикой»). В «западной» системе экономика и государство – напротив – разделены. Первая – частно-, а второе – публично-правовое. Продукция и услуги государства или администрации не выводятся на рынок. Когда производителем выступает государство, отношения между «производителем» и «потребителем»/«клиентом» скорее «господские», то есть продиктованные государственной властью, а не рынком.

Городской маркетинг как реакция на конкуренцию городов и как инструмент в конкуренции городов. Конечно, можно установить не-

кую аналогию между рынком и государством и администрацией в Германии и других «западных» странах. Коммуны, особенно города (а также и целые регионы), могут быть друг другу конкурентами. Причем в первую очередь речь идет об имеющихся в регионе или о желаемых предприятиях, которые со своим появлением приносят в коммуны рабочие места, розничный товарооборот и, в конце концов, налоговые поступления.

В условиях сокращения численности населения конкуренция коммун за жителей также играет большую роль. Ведь в Германии сумма тех средств, которые направляются в отдельные коммуны из налоговых бюджетов земель, зависит от количества жителей в каждой коммуне. Точно так же важна при сокращающемся количестве жителей загрузка учреждений коммунальной инфраструктуры (школ, детских садов, бассейнов, библиотек, театров, обслуживающих и транспортных учреждений и т. д.). Чем меньше людей посещают такие учреждения – тем неэффективней и дороже становится их содержание для коммун, а в случае перераспределения расходов за их содержание на плату за пользование посетители вынуждены платить больше. Университеты – это еще один из аспектов конкуренции между городами. Речь может идти как о загруженности университетов студентами (как это было после объединения Германии: восточногерманские и западногерманские университеты конкурировали между собой), так и научной репутации высших школ. Приток студентов (и, наоборот, их недостаток) всегда включает в себя и экономический фактор для определенной коммуны.

Конечно, коммуны ожидают, что они получают выгоду от того, что они занимаются маркетингом за свой счет, тем самым обременяя свой бюджет. И, конечно, поначалу эта польза всего лишь ожидаема, но сама надежда, как правило, основана на взвешенном политическом решении – и, надо признаться, на следовании общему тренду заниматься маркетингом. Причем в городах это точно так же, как и на предприятиях. В любом случае, полученную пользу от маркетинга – как для коммун, так и для компаний – сложно вычислить.

Коммунальное стимулирование развития экономики – ядро городского маркетинга. В контексте такого общества, в котором государство и бизнес, политика и экономика довольно категорично друг от друга отделены, удивляет эмпирический факт, что коммуны, будучи квази-государственными организациями, заинтересованы в частных фирмах и очень часто стимулируют развитие экономики в интересах частных предприятий. На самом деле городской маркетинг и развитие экономики коммун во многом идентичны. Тогда уже не важно, как называется сам процесс: городской ли маркетинг является организационной частью стимулирования развития экономики, или наоборот.

Стимулированием развития экономики – с ярко выраженным аспектом городского маркетинга или без него – занимаются почти все коммуны в Германии. Показать, о чем при этом идет речь, может почти любой пример. Мы возьмем небольшой город Весселинг на Рейне (недалеко от Кельна, 35 тыс. жителей). В нем стимулирование развития экономики прописано в книге бухгалтерского учета администрации. Причем оно репрезентативно для всех коммун и включает в себя следующие аспекты:

- Привлечение новых предприятий (консультирование по месту расположения и привлечение инвесторов);
- Целевая и стратегическая организация и управление выдачей разрешений для организаций (единый сервисный центр для инвесторов, контактное лицо для запросов от предприятий, посредник между бизнесом и администрацией);
- Помощь при переезде с одного места на другое в рамках коммуны;
- Посредничество по подысканию земельных участков;
- Забота о том, чтобы предприятия остались в коммуне, а не переехали в другое место;
- Обслуживание расположенных в коммуне предприятий;
- Содействие внутригородской розничной торговле в рамках городского маркетинга, например, сити-менеджмент;
- Первичная консультация мелких предпринимателей, включая предложение и проведение семинаров для мелких предпринимателей;
- Профессиональная консультация и профессиональное сопровождение при продаже значимых городских площадей и т. д.

(Городской) маркетинг и реклама. Маркетинг концептуально и инструментально больше, чем просто реклама. Но реклама относится к маркетингу; можно сказать, что она стратегически связана с маркетингом, а маркетинг является по отношению к рекламе вышестоящим инструментом. Это относится как к городскому маркетингу, так и к маркетингу продуктов и компаний.

В уже упомянутом городе Весселинге, например, основная задача менеджмента производственных площадей городской администрации звучит следующим образом: «Реклама/Маркетинг населенного пункта Весселинг на надрегиональном уровне посредством публикаций (например, городской портрет) в экономических специализированных журналах».

Чем могут коммуны привлечь приток частных фирм, жителей, студентов, розничных торговцев, туристов и т. д.? Общего правила для этого нет, это зависит от разных аспектов состояния рынка. Рекламными инструментами могут послужить низкие налоги, подходящие земельные участки, широкий спектр розничной торговли, особо привлекательная старая часть города, транспортная доступность (аэропорт, железнодорожная

станция, метро, порт), туристическая привлекательность и многое другое. Параллельно с уровнем экономического развития в конкуренции между коммуналами все более важную роль играют так называемые «мягкие» факторы: такие, как наличие школ для детей работающих родителей, возможность построить собственный дом, уровень цен на квартиры, наличие культурных и спортивных возможностей в коммуне, наличие условий для отдыха в зеленых зонах и т. д. Как может повлиять на эти факторы коммунальная политика и администрация – это важный вопрос.

Брендинг. Маркетинг нужен, в конечном счете, для того, чтобы продавать свои товары и услуги, находить для них покупателей, несмотря на такое положение рынка, когда предложение преобладает над спросом. Чтобы добиться этого, можно применить одну выдающуюся стратегию. Эту стратегию можно вообще назвать «самим ядром» маркетинга. Итак, она заключается в том, чтобы из продуктов и услуг сделать определенную марку, определенный бренд, выделив их из «серой массы» множества других продуктов и услуг на рынке. Потребители и клиенты должны покупать не один из множества более или менее одинаковых в отношении как потребительской ценности, так и качества продуктов, а покупать (мой) брендовый продукт. Не просто какую-нибудь машину, а Мерседес, Фольксваген, БМВ, Вольво и т. д.

Иногда продукты уходят на задний план – в пользу производителей. Например, так происходит при покупке бензина: его покупают, если исходить не из максимально низкой цены, от компаний Шелл или Agal, или БиПи, и т. д. Сам продукт – абсолютно обычный – если не брать в расчет октановое число (указанное и в котором можно быть уверенным). При покупке Мерседеса или Порше – модель машины становится вторичным вопросом. Или при покупке камеры – берут Leica, Canon или Nikon – продукт (модель) не так важен. Подобную маркетинговую стратегию предприятий создания марок («брендинг») можно также применить и к городам, и городскому маркетингу. Города должны постараться стать особенными, выделиться на фоне других, чтобы их не путали с другими городами, не быть взаимозаменяемыми – как угодно и насколько это возможно.

И города могут стать марками – и так их перестанут путать. Примеры из Германии: город выставок (Ганновер, Дюссельдорф, Франкфурт-на-Майне); город автомобилей (Вольфсбург); город банков (Франкфурт-на-Майне); город кино (Мюнхен, Потсдам); экологичный город (Фрайбург), университетский город (таких городов в Германии несколько). Не все «приставки», которые присваивают себе города, основаны на маркетинге и релевантны. Город крысолова (Гамельн – названный так по одной сказке) или город Лютера (Виттенберг) – примеры «марок», которые не связаны с

маркетингом. Некоторые города стали марками безо всяких стратегий: например, Мюнхен и Гейдельберг.

Политическая и административная реализация городского маркетинга. Философия маркетинга предприятий охватывает все предприятие, все его продукты и услуги, все дальнейшее развитие и процесс производства. Именно поэтому маркетинг должен быть не задачей какого-нибудь второстепенного отдела организации, а делом руководителя, будучи, в то же время, структурной организационной единицей.

В коммуне за городской маркетинг в ответе два организационных ведомства: ведомство по содействию экономике, поскольку привлечение предприятий – одна из важнейших функций городского маркетинга; политическое и административное руководство коммуны – в Германии это бургомистр (если коммуна насчитывает определенное число жителей – то обер-бургомистр), ведь именно на этом уровне происходит реклама города и работа с общественностью и прессой.

Там, где практикуется городской маркетинг, обычно учреждают связанный с ним комитет городского совета – либо напрямую связанный с городским маркетингом, либо связанный с городской рекламой или туристической темой. Это коммунально-политическое закрепление данного вопроса.

Есть и такие коммуны, которые отдают занятия городским маркетингом «на сторону» («на аутсорсинг» – от английского *outsourcing*) – подряд, привлечение внешних ресурсов). В городе Дормаген (на Рейне), например, существует общество городского маркетинга и транспорта (m.b.H – русский эквивалент: ООО). В таком предприятии коммуна, как правило, является главным соучредителем и, как минимум, просто компаньоном. В Вуппертале, например, функционирует Wuppertal Marketing GmbH (ООО «Маркетинг Вупперталя»), учрежденное в 2005 г., где городская администрация является всего лишь одним из 26 компаньонов.

«Внутренняя» сторона городского маркетинга. Городской маркетинг – это отнюдь не такая стратегия, которая целиком и полностью направлена наружу, к своим конкурентам. У него есть также и другая, «внутри» направленная сторона. Как предприятие на своем пути на рынок (своей продукцией и самим собой) должно подключать своих сотрудников с целью создания «корпоративной идентичности», так и коммунальный маркетинг нуждается в должной мере идентификации жителей с тем, о чем утверждает коммуна, чем она хочет быть, чем она быть собирается. Другими словами: маркетинг города должен вовлечь и жителей.

Именно по этой причине городской маркетинг часто связан с городским планированием и развитием, которые увлекают жителей и организо-

ываются в качестве общественного и прозрачного процесса в формате дискуссии.

Дисфункциональный городской маркетинг. Городской маркетинг сейчас очень распространен в Германии. Но все же это не нечто само собой разумеющееся в мире коммун, его нет в каждой коммуне, а в некоторых он не внедряется и не ведется стратегически. Противоположность имеющегося в коммуне городского маркетинга – это отсутствие городского маркетинга. И это отнюдь не ошибка – каждая коммуна хорошо продумывает, по каким причинам она отказывается от городского маркетинга. Хуже отсутствия городского маркетинга может быть дисфункционально осуществляемый городской маркетинг. Это значит, что городскому маркетингу противодействуют другие политические акции, чем его опровергают и ставят его под сомнение.

Подобная дисфункциональность может, например, выражаться в коммунальной налоговой политике. Предпосылкой тому, конечно же, является соответствующий налоговый суверенитет коммун, который очень распространен в Германии. Конечно, коммуны заинтересованы в как можно большем объеме налоговых поступлений. Мероприятия, направленные на увеличение таких налоговых поступлений, могут оттолкнуть предприятия, которые хотят переехать в ту или иную коммуна (или в ней остаться) или точно так же оттолкнуть туристов своими налогами или сборами от посещения данной коммуны.

Примерами такой налоговой политики, которая опровергает маркетинг, являются «city tax» (городской налог), налог с лица, имеющего двойное местожительство или высокая ставка местного налога на прибыль коммерческого предприятия. Городской налог, который взимается некоторыми крупными городами в Германии (Берлин, Гамбург, Кельн), взимается за пребывание в отеле. Причем он должен распространяться лишь на туристов, а люди, находящиеся в командировках, освобождены от него – что вызывает массу проблем, связанных с разграничением первых от вторых. Налоги на вторые квартиры (дополнительные квартиры к основному месту жительства) были введены практически одной волной во многих коммунах в Германии. Они касаются экономического сектора в тех случаях (причем негативно), когда вторые квартиры становятся необходимостью для людей: например, для тех, кто живет в одном городе, а работает в другом – или для студентов.

Особую роль в данной связи имеет местный налог на прибыль коммерческого предприятия – ставка этого налога устанавливается коммунально. Тем самым коммуна может взимать – в сравнении с другими городами – большие или меньшие налоги, что влечет за собой последствия,

ведь предприятия на этой основе сделают свои выводы: оставаться им, уезжать или переезжать в какую-нибудь конкретную коммуну.

Контекстуальные условия городского маркетинга (в Германии). Возможно ли перенять этот опыт? Функция городского маркетинга контекстуально связана с определенными общественными условиями – и поэтому не может быть просто перенесена в другой контекст. Контекстуальными условиями в Германии являются следующие:

– Коммуны очень самостоятельны. Основываясь на таком прочном (конституционно зафиксированном и на самом деле имеющемся) фундаменте, у коммун очень высок интерес к дальнейшему развитию. Из различных «инвестиций» в их развитие проистекает их различие. Таким образом, коммуны становятся индивидуальными;

– Коммуны конкурируют друг с другом. Коммунальная самостоятельность, результатом которой становится их различие, ведет к соревновательности – за привлечение предприятий, за рабочие места, за жителей, за людей, которые ездят в коммуны на работу и т. д.;

– Коммунальная политика обладает правовыми и особенно фискальными средствами для проведения маркетинговых мероприятий в условиях конкуренции между коммунами;

– Коммунам окупаются потраченные на маркетинг средства.

Городской маркетинг в России? В заключение позволим себе задать вопрос, мыслим ли и осуществим ли городской маркетинг в данных условиях коммунальной политики и администрации в России?

В России муниципалитеты являются составной частью монистической государственности. Их точно называют «местными органами» государственной власти. Из этого вытекает, что сами муниципалитеты не предпринимают (и не могут предпринимать) никаких серьезных усилий для собственного развития, которые могли бы привести к появлению у них индивидуальности, что в свою очередь привело бы к их дифференциации. И только при условии такой дифференциации могла бы возникнуть конкуренция между муниципалитетами. Наблюдается взаимосвязь условий: посредством имеющихся в (своем собственном) наличии и вложенных средств муниципалитеты могут по-разному развиваться. Ставшая результатом конкуренция отразится на выручке экономических ресурсов, которые в свою очередь могут пойти на инвестиции в свое дальнейшее развитие.

Названный аргумент говорит против того, что в России будет практиковаться городской маркетинг: в городском маркетинге не наблюдается необходимости в связи с отсутствием самоуправления в муниципалитетах. Этот аргумент можно сформулировать и скалярно – на эмпирическом фундаменте, который, по моему мнению, пока отсутствует: там, где есть пред-

расположенность к коммунальной самостоятельности и самоуправлению, там был бы мыслим и возможен городской маркетинг.

Резюме. Городской (или сити-) маркетинг, где он проводится, приносит собственные и самостоятельные действия коммунальной политики и администрации касательно политических и административных решений, необходимых фискальных средств, наличия конкуренции между коммуна-ми, желания каждой коммуны принимать активное участие в конкуренции, предлагая соответствующие условия и услуги.

И наоборот: конкуренция между коммуна-ми (там, где она разрешена и возможна) способствует их развитию и их достижениям. Соотношение конкуренции и (увеличения) достижений применимо и к данному случаю. Городской маркетинг может быть тому инструментом.

Перевод: Анна Травкина

Круглый стол 1.
РОССИЙСКОЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВО
В ОБЛАСТИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
И МИРОВАЯ ПРАКТИКА: ОБЩЕЕ И ОСОБЕННОЕ

ФОРМИРОВАНИЕ ПРЕДСТАВИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

REPRESENTATIVE LOCAL GOVERNMENT
AUTHORITIES' FORMING: ACTUAL QUESTIONS
OF LEGAL REGULATION AND PRACTICE

Е. Н. Босова,
г. Уфа, доцент кафедры конституционного и административного права
Башкирской академии государственной службы и управления
при Президенте Республики Башкортостан, кандидат юридических наук
Е. N. Bosova,
с. Ufa, Associate Professor of Constitutional and Administrative Law
Bashkir Academy of public service and management
at the President of the Republic of Bashkortostan, PhD in laws

***Аннотация:** В статье рассматриваются проблемы правового регулирования выборов в органы местного самоуправления. При исследовании законодательных коллизий актуальным остается вопрос о соотношении мажоритарной и пропорциональной избирательных систем при формировании представительных органов муниципальных районов.*

***Ключевые слова:** муниципальные выборы, избирательная система, федеральный закон, муниципальное образование, избирательные права граждан.*

***Abstract:** The article is devoted the problems of legal regulation of elections to local self-government. In the study of legal conflicts, the question remains of the relationship between the majority and proportional electoral systems in the formation of representative bodies of municipalities.*

***Keywords:** municipal elections, the electoral system, the federal law, municipalities, citizens' electoral rights.*

Федеральным законом от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ) установлены способы формирования представительных органов местного самоуправления, а именно: посредством выборов и делегирования полномочий.

Первоначально рассмотрим аспекты, касающиеся порядка избрания указанных органов.

Согласно статье 23 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ муниципальные выборы проводятся только в целях избрания депутатов,

членов выборного органа местного самоуправления, выборных должностных лиц местного самоуправления на основе всеобщего равного и прямого избирательного права при тайном голосовании.

Правовое регулирование муниципальных выборов осуществляется на трех уровнях: федеральном, региональном и муниципальном. Федеральные законы устанавливает основы выборов, региональные конкретную модель организации муниципальных выборов, первичную модель образуют уставы муниципальных образований. Однако большое количество нормативных правовых актов может лишь затруднить правоприменение. Поэтому необходимо оптимизировать правовое регулирование в данной сфере. Так, Федеральный закон от 26.11.1996 № 138-ФЗ (ред. от 09.11.2009) «Об обеспечении конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления», который был важен в переходный период развития избирательного права и избирательной системы, сегодня утратил свою значимость. Данный Федеральный закон применяется в целях защиты конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления в части, не урегулированной законами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления. В Законе установлены случаи его применения, а именно:

законодательным (представительным) органом субъекта Российской Федерации не принят закон, устанавливающий порядок проведения муниципальных выборов;

представительным органом местного самоуправления или на местном референдуме не принят устав муниципального образования;

в муниципальном образовании отсутствует выборный представительный орган местного самоуправления;

полномочия органов местного самоуправления осуществляются должностными лицами, назначенными органами государственной власти;

законом субъекта Российской Федерации не установлен порядок образования, объединения, преобразования и упразднения муниципальных образований;

истекли установленные сроки полномочий выборных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления;

выборы депутатов представительных органов местного самоуправления или выборных должностных лиц местного самоуправления, в том числе повторные или досрочные выборы, не назначены уполномоченным органом или должностным лицом в установленные сроки;

отсутствуют органы или должностные лица, уполномоченные назначить выборы депутатов представительных органов местного самоуправления и выборных должностных лиц местного самоуправления;

муниципальные образования упразднены, объединены или преобразованы в порядке, противоречащем законодательству;

органы местного самоуправления упразднены или самораспущены в порядке, противоречащем законодательству, либо фактически перестали исполнять свои полномочия;

в нарушение законодательства не реализуются конституционные права граждан, проживающих на территории муниципального образования, избирать и быть избранными в органы местного самоуправления муниципального образования.

Учитывая то, что сегодня правовая база по выборам в органы местного самоуправления во всех субъектах РФ уже сформирована, т. е. фактически правовые основания для применения данного закона отсутствуют.

Как отмечает А. Г. Головин, соответствующие гарантии проведения выборов в органы местного самоуправления в субъектах Российской Федерации, не обеспечивших реализацию конституционных прав граждан Российской Федерации избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, могут и должны входить в состав основных гарантий избирательных прав граждан Российской Федерации, закрепляемых соответствующим основным законодательным актом»¹.

Поскольку в сфере гарантий избирательных прав граждан действует основной Федеральный закон от 12.06.2002 № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации», необходимо соответствующие нормы закрепить в нем, а Федеральный закон от 26.11.1996 № 138 признать утратившим силу.

В основном порядок формирования представительных органов местного самоуправления совпадает с выборами органов государственной власти, но имеет и свои особенности. Глава 14 Кодекса Республики Башкортостан «О выборах» определяет особенности выборов депутатов представительных органов муниципальных образований (избирательная система, условия приобретения пассивного избирательного права, условия выдвижения кандидатов, порядок предоставления списка кандидатов по единому избирательному округу в организующую выборы избирательную комиссию, избирательные фонды, порядок их формирования, подписной лист, содержание избирательного бюллетеня по единому избирательному округу, методика пропорционального распределения мандатов, определение результатов выборов и др.).

Одной из особенностей, характеризующей муниципальные выборы, является избирательная система.

¹ Головин А. Г. Перспективы системогенеза избирательного законодательства в РФ // Право и государство: теория и практика. – 2005. – № 6. – С. 93.

Законом субъекта Российской Федерации устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения. Также законом субъекта могут быть определены условия применения видов избирательных систем в муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств. Федеральный законодатель в ч. 3 ст. 23 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ определил, что уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании.

Под избирательной системой в данном законе понимаются условия признания кандидата, кандидатов избранными, списков кандидатов – допущенными к распределению депутатских мандатов, а также порядок распределения депутатских мандатов между списками кандидатов и внутри списков кандидатов.

Согласно ч. 3.1. ст. 23 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ не менее половины депутатских мандатов в избираемом на муниципальных выборах представительном органе муниципального района, городского округа с численностью 20 и более депутатов распределяются в соответствии с законодательством о выборах между списками кандидатов, выдвинутыми политическими партиями (их региональными отделениями или иными структурными подразделениями), пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов. Законом субъекта Российской Федерации могут быть определены условия применения видов избирательных систем в иных муниципальных образованиях в зависимости от численности избирателей в муниципальном образовании, вида муниципального образования и других обстоятельств.

В соответствии с требованием ч. 6 и ч. 7 ст. 35 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ к численности депутатов представительных органов, обязательным является применение смешанной избирательной системы лишь к представительным органам поселений, в том числе городских округов, с численностью населения более 30 тысяч человек. Городские округа с меньшей численностью населения и муниципальные районы независимо от численности населения вправе установить число депутатов своих представительных органов менее 20, избежав, таким образом, действия ч. 3.1. ст. 23 Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ.

Этой возможностью уже воспользовался ряд муниципальных образований в разных субъектах Российской Федерации, продемонстрировав, что местные сообщества не сильно заинтересованы в переходе на пропорциональную или смешанную систему выборов представительных органов муниципальных образований. Да и не секрет, что реально действующие ме-

стные отделения политических партий созданы далеко не везде (за исключением местных отделений 2–3 наиболее крупных политических партий)¹.

Рассмотрим проблему нарушения пассивных избирательных прав беспартийных граждан при применении пропорциональной системы. Проведение выборов в представительный орган сельского поселения на основе пропорциональной избирательной системы не позволяет гражданам, не состоящим в политических партиях и не поддерживающим выдвинутые ими списки кандидатов в депутаты, непосредственно реализовать свое право избирать и быть избранными в органы местного самоуправления, участвовать в выдвижении кандидатур, в том числе своих собственных, и голосовать за них. Часть 3 статьи 23 признана не соответствующей Конституции РФ Постановлением Конституционного Суда РФ от 07.07.2011 № 15-П в той мере, в какой этими положениями в системе действующего правового регулирования не исключается возможность применения пропорциональной избирательной системы (в том числе как элемента смешанной избирательной системы) на выборах в представительные органы сельских поселений с малочисленным населением и малым числом депутатов, чем создается риск искажения волеизъявления избирателей, отступления от принципа свободных и справедливых выборов и нарушения равенства избирательных прав граждан².

Как видится, выборы в органы местного самоуправления лучше проводить по мажоритарной системе, по одномандатным и многомандатным избирательным округам. При мажоритарной системе избиратель знает, за кого голосует и с кого конкретно можно спросить за предвыборные обещания. Как показывает практика, на муниципальных выборах эта система эффективней, чем выборы по пропорциональной системе.

Теперь обратимся к порядку формирования представительных органов местного самоуправления посредством делегирования полномочий применяемому в муниципальном районе. Так, п. 1 ч. 4 ст. 35 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ устанавливает, что представительный орган муниципального района может состоять из глав поселений, входящих в состав муниципального района, и из депутатов представительных органов

¹ Заболева М. В. Избирательные системы, применяемые на муниципальных выборах: проблемы теории и практики // Вестник Волгоградского государственного университета. Сер. 5, Юриспруденция. – 2012. – № 2(17). – С. 273.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 07.07.2011 № 15-П «По делу о проверке конституционности положений части 3 статьи 23 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» и частей 2 и 3 статьи 9 Закона Челябинской области «О муниципальных выборах в Челябинской области» в связи с жалобами Уполномоченного по правам человека в Российской Федерации и граждан И. И. Болтушенко и Ю. А. Гурмана» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 29. – Ст. 4557.

указанных поселений, избираемых представительными органами поселений из своего состава в соответствии с равной независимо от численности населения поселения нормой представительства, определяемой в порядке, установленном настоящей статьей.

Инициатива о формировании представительного органа муниципального района в порядке, установленном пунктом 1 части 4 ст. 35, оформляется решением представительного органа, расположенного в границах муниципального района поселения. В решении указывается предлагаемая норма представительства депутатов представительных органов поселений в представительном органе муниципального района, а также день начала работы сформированного в соответствии с указанным порядком представительного органа муниципального района.

Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ не содержит запретов, которые бы препятствовали отказу от выборности представительных органов муниципальных районов и переходу к системе делегирования депутатских полномочий. На деле в судебной практике рассматриваются дела по заявлению граждан о защите избирательных прав, нарушенных решениями представительных органов муниципальных районов, которыми изменен порядок формирования представительного муниципального района, а именно прямые выборы заменены на «делегирование»¹.

В Постановлении Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 № 9-П положения пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ признаны не противоречащими Конституции Российской Федерации, поскольку по своему конституционно-правовому смыслу в системе действующего правового регулирования они предполагают возможность формирования представительного органа муниципального района путем вхождения в его состав представителей поселений из числа лиц, ранее избранных непосредственно населением, только в случае, если решение о переходе к такому способу формирования представительного органа муниципального района принимается представительными органами соответствующих муниципальных образований с учетом мнения населения, проживающего на данной территории, выявленного в порядке, установленном в уставах и иных нормативных правовых актах муниципальных образований².

¹ Кубелун А. Н. Защита избирательных прав граждан на муниципальном уровне / под ред. Е. С. Шугриной. – М.: РИОР: ИНФРА-М., 2012. – С. 24.

² Постановление Конституционного Суда РФ от 18.05.2011 № 9-П «По делу о проверке конституционности положений пункта 1 части 4 и части 5 статьи 35 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой гражданина Н. М. Савостьянова» // Собрание законодательства РФ. – 2011. – № 22. – Ст. 3239.

Как отмечает А. Н. Кубелун, невозможно игнорировать то, что население, избирая депутатов поселенческого уровня, делегирует им именно полномочия поселенческого уровня, а не муниципального района. В этом видится искажение сути народного представительства¹.

Думается, что в данном случае следует учитывать мнение населения, которое желает видеть в составе представительного органа муниципального района только избранных путем прямых выборов депутатов. Муниципальная власть наиболее приближена к населению, поэтому при закреплении порядка формирования представительного органа муниципального района хорошо было бы проводить публичные слушания.

ПРАВОВЫЕ КОЛЛИЗИИ В СИСТЕМЕ РОССИЙСКОЙ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ

IMPROVING THE MECHANISM FOR THE RESOLUTION OF LEGAL COLLISIONS OF RUSSIAN MUNICIPAL AUTHORITIES

Л. И. Газизова,

*г. Уфа, начальник отдела государственной и муниципальной службы
Научно-исследовательского центра проблем управления и государственной службы
Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики
Башкортостан, кандидат политических наук*

L. I. Gazizova,

*с. Ufa, Head of Civil and Municipal Services Scientific-Research Centre
Bashkir Academy of public service and management,
Candidate of Political Sciences*

Аннотация: В статье рассматриваются правовые коллизии, возникающие в процессе законодательного регулирования организации муниципальной власти в Российской Федерации. При совершенствовании механизма разрешения коллизий актуальной является задача свести воедино законодательные, нормативные акты и реальные политические практики.

Ключевые слова: правовые коллизии, нормативно-правовые акты, правотворчество, муниципальная власть.

Abstract: The article discusses the legal conflicts arising in the course of legislative regulation of the organization of municipal authorities in the Russian Federation. In improving the mechanism for resolving conflicts is urgent task to bring together legislation, regulations and actual political practice.

Keywords: conflict of law, normative-legal acts, lawmaking, municipal authorities.

Дуалистическая сущность муниципальной власти (государственная и общественная) отражается в правовых нормах, на которых она базируется, и

¹ Кубелун А. Н. Указ.соч. С. 25.

правовых коллизиях, возникающих вследствие этого дуализма. Правовые основы и коллизии (противоречия между правовыми актами, регулируемыми одни и те же общественные отношения) могут быть раскрыты в рамках избранного нами системного подхода, поскольку система принципиально гетерогенна и является объектом, состоящим из некоторого множества автономных частей, представляя собой, в то же время, их единство.

К наиболее важным документам, регламентирующим деятельность муниципальной власти, относятся:

- Конституция Российской Федерации 1993 г.;
- Федеральные законы: «О ратификации Европейской хартии местного самоуправления» от 11 апреля 1998 г. № 55-ФЗ, «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, «О муниципальной службе в Российской Федерации» от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ;
- Законы регионального уровня;
- Нормативно-правовые акты местного уровня: устав муниципального образования, правовые акты, принятые на местном референдуме (сходе граждан); нормативные и иные правовые акты представительного органа муниципального образования; правовые акты главы муниципального образования, местной администрации и иных органов местного самоуправления и должностных лиц местного самоуправления, предусмотренных уставом муниципального образования.

Обратившись к анализу правовых основ муниципальной власти, можно обнаружить ряд несоответствий (коллизий). Напомним, что коллизии в сфере местного самоуправления – это противоречия между правовыми актами, регулирующими решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения.

В. Г. Карташов выделяет две основные группы коллизий: 1) коллизии в правотворчестве – это противоречия правовых норм, принимаемых на разных уровнях муниципального права (федеральном, региональном, местном) и направленных на регулирование одних и тех же либо сходных общественных отношений; 2) коллизии в правоприменении – между элементами правовой системы, касающиеся деятельности местного самоуправления и возникающие при решении вопросов местного значения.¹

Коллизии в правотворчестве неизбежны при сложившихся особенностях отрасли муниципального права, аккумулирующего огромное количество муниципальных правовых актов. Это обусловлено тем, что на сегодня в России насчитывается более 23 тысяч муниципальных образований. Во-

¹ Карташов В. Г. Правовой механизм разрешения коллизий в сфере местного самоуправления : автореф. дис. ... канд. юрид. наук : 12.00.02. М., 2008. 26 с.

просы местного значения охватывают все сферы жизни местного сообщества, и каждая из них регулируется своим законодательством. Следовательно, необходимо продолжать скрупулезную работу по стандартизации муниципальных правовых актов, их ревизии на предмет соответствия Конституции РФ и федеральному законодательству. К числу возможных решений профилактики возникновения правовых коллизий относится и решение кадрового вопроса, т.е. подготовки специалистов соответствующего профиля и уровня, позволяющего минимизировать издержки «местного правотворчества».

К основной правотворческой коллизии относится противоречие, содержащееся в ч. 1 ст. 4 №131-ФЗ «Правовая основа местного самоуправления», согласно которой Конституция Российской Федерации занимает лишь третье место после общепризнанных принципов и норм международного права, международных договоров Российской Федерации. Между тем, согласно ч. 2 ст. 4 Конституции Российской Федерации, «Конституция Российской Федерации и федеральные законы имеют верховенство на всей территории Российской Федерации». Следовательно, конституционные стандарты в России выше, чем общие положения Европейской хартии местного самоуправления. И поэтому Конституционным судом Российской Федерации признаются неконституционными положения уставов в субъектах Федерации, в которых дословно транслируется содержание хартии.

Еще одна правовая коллизия связана с противоречием по поводу законодательного регулирования перечня вопросов местного значения. Основопологающим документом муниципального уровня выступает устав муниципального образования (статья 44, № 131-ФЗ), обладающий рядом особенностей:

- устав муниципального образования является актом высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов;
- устав распространяется на всю территорию муниципального образования и затрагивает все сферы жизни местного сообщества, связанные с решением вопросов местного значения.

К основным нормативно-правовым актам, регулирующим процедуру регистрации уставов муниципальных образований и муниципальных правовых актов о внесении изменений и дополнений в уставы, относятся следующие: федеральные законы «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», «О государственной регистрации уставов муниципальных образований», а также приказы Минюста России «Об организации работы по проведению государственной регистрации уставов муниципальных образований, муниципальных правовых актов о внесении изменений в уставы муниципальных образований» и «Об утверждении Положения о порядке ведения реестра уставов муниципальных образований и обеспеченности доступности сведений, включенных в него».

Устав не является статичным документом, так как изменения федерального законодательства по местному самоуправлению должны находить отражение и в уставах муниципальных образований. Данное обстоятельство существенно в силу неизбежности продолжения реформы местного самоуправления. Однако в некоторых случаях необходимо минимизировать прецеденты для внесения таких изменений. Это, прежде всего, касается перечня вопросов местного значения, которые должны содержаться в каждом уставе (согласно часть 2, п.1, статьи 44 № 131-ФЗ).

В то же время их точный перечень в соответствии с типами муниципальных образований уже содержится в статьях 14-16 № 131-ФЗ и является закрытым (исчерпывающим). Согласно части 1 статьи 18, перечень вопросов местного значения может быть скорректирован только путем внесения изменений и дополнений в настоящий Федеральный закон. Следовательно, изменения в перечне вопросов местного значения в федеральном законе влекут соответствующие исправления в уставах муниципальных образований, что приводит к дополнительным процедурным затратам. Например, количество вопросов местного значения поселения на декабрь 2012 г. по сравнению с первоначальной редакцией закона увеличилось с 22 до 38, муниципального района – с 20 до 33, городского округа – с 27 до 42¹. В связи с вышеизложенным возникает вопрос о преодолении данной правовой коллизии, об оптимизации содержательной части устава и возможном исключении из его содержания вопросов, которые четко определяются в федеральном законодательстве и не подлежат пересмотру в локальном порядке.

Вторая группа коллизий – правоприменительная. Сложной и до конца неурегулированной остается проблема разграничения полномочий между уровнями власти, проблема определения перечня вопросов местного значения.

Во-первых, при определении вопросов местного значения для различных типов муниципальных образований и определении полномочий органов местного самоуправления возникают сложности терминологического характера (в различных законодательных актах происходит смешение понятий «вопросы местного значения» и «полномочия»: например, некоторые вопросы местного значения из №131-ФЗ отнесены в Градостроительном кодексе РФ к полномочиям).

Помимо этого, перечень полномочий органов местного самоуправления, являющийся единым для всех типов муниципальных образований, мало связан с вопросами местного значения, отличающимися по типам муниципальных образований. Наконец, не решены вопросы финансового обеспечения при наделении органов местного самоуправления отдельными

¹ Бабун Р. В. К вопросу о разграничении полномочий // Практика муницип. упр. – 2012. – № 8. – С. 58.

государственными полномочиями. Принцип субсидиарности предполагает разграничение полномочий по признаку достижения наибольшей эффективности при их реализации. То есть на верхний уровень передаются те полномочия, которые не могут решиться на нижнем. Так, по мнению Р. В. Бабун, вице-президента Ассоциации сибирских и дальневосточных городов, при решении вопроса о делегировании государственных полномочий следует учитывать три компонента: нормативно-правовое регулирование, финансирование и реальное предоставление тех или иных услуг¹. Уровень власти, осуществляющий нормативно-правовое регулирование в той или иной сфере, устанавливающий нормы и стандарты предоставления услуг, должен знать, с какими затратами связано обеспечение этих нормативов и стандартов и нести ответственность за их обеспечение. Такой подход предполагает более четкое разграничение полномочий, исходящее из реальных возможностей каждого уровня власти, а также прекращение практики постоянных внесений изменений в перечень вопросов местного значения.

Во-вторых, максимально унифицируя пространство организации муниципальной власти, закон № 131-ФЗ недостаточно учитывает многообразие типов муниципальных образований современной России. Однако по сравнению с предыдущим законом (№ 154-ФЗ), в него включена глава 11 (статьи 79-82) «Особенности организации местного самоуправления», включающая в себя правовое регулирование организации местного самоуправления в городах федерального значения, закрытых административно-территориальных образованиях, наукоградах, приграничных территориях. Позднее были добавлены статьи 82.1 для муниципальных образований, расположенных в районах Крайнего Севера и приравненных к ним местностях с ограниченными сроками завоза грузов (продукции) и статьи 82.2 для территории инновационного центра «Сколково».

Однако указанный перечень территорий с особенностями следует расширять. Регионы, входящие в состав федерации, обладают значительным политико-культурным, этническим и конфессиональным разнообразием. По мнению А. А. Акмаловой, «проблема гибкого и дифференцированного отношения государства к каждой своей территории... остается не только «узким местом» проводимых государственных реформ, но и проблемой, которая требует еще своего теоретического решения, закрепления в законодательстве»². Далее исследователь справедливо предлагает учитывать особенности организации самоуправления в муниципальных образо-

¹ Бабун Р.В. Указ.соч. С. 61.

² Акмалова А. А. Правовое регулирование местного самоуправления // Гос. служба. – 2011. – № 4. – С. 39.

ваниях с полиэтничным составом населения, где наиболее ярко проявляются национальные, этнические особенности. Также в правовой регламентации и придании особого статуса нуждаются муниципалитеты с компактным проживанием особого вида социально-культурного образования – казачества.

Заметим, что в соответствии со спецификой экономического развития территорий в России в период 60–70-х годов XX века сформировался еще один распространенный тип муниципальных образований – монопрофильные города и поселки, которые развивались вокруг градообразующих предприятий. Сегодня, будучи полностью зависимыми от состояния градообразующих объектов, такие муниципалитеты испытывают серьезные трудности социально-экономического характера. В законодательном оформлении особого статуса нуждаются также крупные города, мегаполисы, административные центры субъектов федерации, академгородки, не имеющие сегодня дополнительного финансирования, налоговых льгот¹.

В-третьих, еще одной серьезной правовой коллизией, которую отмечает большинство экспертов, является несоответствие между конституционно закрепленной самостоятельностью органов местного самоуправления и несовершенством правового регулирования его финансовой основы. Без законодательно выстроенной реальной финансовой базы местное самоуправление рискует остаться имитационным политическим проектом. Налоги с осуществляемой на территории муниципалитета деятельности перечисляются в федеральный центр, что лишает возможности самостоятельно формировать бюджет. Это приводит к тому, что в Российской Федерации 98% муниципалитетов дотационные. Ситуация полной финансовой зависимости порождает иждивенческую ментальность представителей местной власти. В свою очередь усиление контроля местных органов власти над значимыми экономическими ресурсами неизбежно рождает конфликт интересов между элитными группами.

Однако данная проблема выходит за рамки исключительно правовой. Она относится к области политических решений, которые произрастают из политико-культурных оснований и традиций властечцентричности в организации политической системы российского государства. Эта традиция обуславливает стереотипы управления, согласно которым государство всегда контролировало самоуправление на местах и всегда вмешивалось в местные дела.

Таким образом, в современной России на правовом уровне зафиксирована модель, согласно которой органы местного самоуправления функ-

¹ Акмалова А. А. Правовое регулирование местного самоуправления // Гос. служба. – 2011. – № 4. – С. 42.

ционируют автономно от государственной власти. В реальной политической практике органы местного самоуправления испытывают сильное властно-патерналистское давление со стороны федеральной и региональной властной вертикали.

В связи с рассмотренными правовыми коллизиями важной составляющей муниципальной реформы остается задача свести воедино законодательные, нормативные акты и реальные политические практики. Их расхождение, собственно, и дает многие правовые противоречия. При этом нужно последовательно внедрять принцип субсидиарности: управленческие задачи должны решаться на самом низком и удалённом от центра уровне, на котором их решение возможно и эффективно.

**ОРГАНИЗАЦИОННЫЕ И ПРАВОВЫЕ ГАРАНТИИ
МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В АНАЛИЗЕ
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ,
ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН**

**ORGANIZATIONAL AND LEGAL GUARANTEES OF LOCAL
SELF-GOVERNMENT IN THE ANALYSIS
OF THE LEGISLATION OF THE RUSSIAN FEDERATION,
LEGISLATION REPUBLIC OF BASHKORTOSTAN**

*Г. В. Ишбердина,
г. Уфа, аспирант кафедры государственного и административного права
Башкирской академии государственной службы и управления
при Президенте Республики Башкортостан.*

*G. V. Ishberdina,
с. Ufa, graduate student of public and administrative law
Bashkir Academy of public service and management
at the President of the Republic of Bashkortostan.*

***Аннотация:** В статье рассматриваются актуальные вопросы организационных и правовых гарантий местного самоуправления в разрезе законодательства Российской Федерации, Республики Башкортостан. Анализируются нормы законодательства по заданной проблематике. Автором в публикации рассмотрена ответственность за неисполнение решений органов местного самоуправления.*

***Ключевые слова:** местное самоуправление, государственная власть, должностные лица, федеральный закон, муниципальные нормативные правовые акты, муниципальное образование, законодательство Российской Федерации, гарантии местного самоуправления.*

***Abstract:** The article is devoted to the topical issues of organisational and legal guarantees of local self-government in the context of legislation of the Russian Federation, the Republic of Bashkortostan. Analyzed the norms of the legislation on the given problematic. The author of the publication considers the responsibility for non-fulfillment of decisions of bodies of local self-government.*

Keywords: *local self-government, state power, officials, Federal law, municipal normative legal acts, municipal Union, the legislation of the Russian Federation, the guarantees of local self-government.*

Важнейшим и необходимым условием полного и эффективного осуществления задач и функций местного самоуправления является гарантированность прав местного самоуправления.

Система гарантий прав местного самоуправления, закрепляемая муниципальным правом, охватывает всю совокупность условий и средств, обеспечивающих их реализацию и правовую защиту. Она включает общие гарантии, к которым относятся организационные, экономические, политические, духовные и специальные (собственно правовые) гарантии¹.

Мы в этой статье будем рассматривать организационные и правовые гарантии местного самоуправления.

Организационные гарантии создают условия для осуществления гражданами местного самоуправления с использованием форм непосредственной и представительной демократии, выраженной посредством системы органов и должностных лиц местного самоуправления, через которые граждане могут осуществлять муниципальную власть.

К формам непосредственного осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления (которые могут использоваться жителями любого муниципального образования, если иное не установлено федеральным законом) Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»)² относит местный референдум (статья 22), муниципальные выборы (статья 23), голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования (статья 24), сход граждан (статьи 25, 25.1.), правотворческую инициативу граждан (статья 26), территориальное общественное самоуправление (статья 27), публичные слушания (статья 28), собрание граждан (статья 29), конференцию граждан (собрание делегатов) (статья 30), опрос граждан (статья 31) и обращения граждан в органы местного самоуправления (статья 32). Наряду с указанными формами непосредственно-

¹ Баранчиков В. А. Муниципальное право РФ: Учебник. – М.: Издательство «Экзамен», 2005. С. 424.

² Федеральный закон от 06.10.2003 года № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40, ст. 3822; 2005, № 1, ст. 17, 25; 2006, № 1, ст. 10.

го осуществления населением местного самоуправления и участия населения в осуществлении местного самоуправления граждане в силу статьи 33 названного Федерального закона вправе на основе принципов законности и добровольности участвовать в осуществлении местного самоуправления и в иных формах, не противоречащих Конституции Российской Федерации, федеральным законам и законам субъектов Российской Федерации.

К формам представительной демократии осуществления населением местного самоуправления относится формирование органов местного самоуправления.

Структуру органов местного самоуправления согласно части 1 статьи 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» составляет представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования), контрольно-счетный орган муниципального образования, иные органы и выборные должностные лица местного самоуправления, предусмотренные уставом муниципального образования и обладающие собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Органы местного самоуправления для реализации функций наделены соответствующей компетенцией, гарантирующей выполнение задач местного значения.

Для избрания указанных органов и должностных лиц местного самоуправления проводятся муниципальные выборы.

Согласно части 3 статьи 23 названного Федерального закона гарантии избирательных прав граждан при проведении муниципальных выборов, порядок назначения, подготовки, проведения, установления итогов и определения результатов муниципальных выборов устанавливаются федеральным законом и принимаемыми в соответствии с ним законами субъектов Российской Федерации; законом субъекта Российской Федерации устанавливаются виды избирательных систем, которые могут применяться при проведении муниципальных выборов, и порядок их применения; в соответствии с установленными законом субъекта Российской Федерации видами избирательных систем уставом муниципального образования определяется та избирательная система, которая применяется при проведении муниципальных выборов в данном муниципальном образовании.

Как следует из приведенных положений, федеральный законодатель, определяя регулятивные полномочия органов государственной власти субъектов Российской Федерации в области муниципальных выборов, исходит из того, что их реализация, по общему правилу, связана с необходимостью установления нескольких альтернативных видов избирательных систем на муниципальных выборах, из которых местные сообщества самостоятельно вы-

бирают для себя наиболее приемлемую систему и закрепляют это в уставе муниципального образования. Вместе с тем, действующее избирательное законодательство не исключает для субъектов Российской Федерации возможность предусмотреть, возможность формирования представительного органа муниципального образования по пропорциональной избирательной системе, т.е. все депутатские мандаты распределить между списками кандидатов пропорционально числу голосов избирателей, полученных каждым из списков кандидатов (пункт 3.1 статьи 32 Федерального закона от 12.06.2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации»¹).

Однако применительно к Республике Башкортостан в целях обеспечения реализации гарантий местного самоуправления регламентированным наряду с общими положениями главы 12 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», Законом Республики Башкортостан от 18 марта 2005 № 162-з «О местном самоуправлении в Республике Башкортостан»² принят специальный закон, регулирующий подготовку и проведение выборов в органы местного самоуправления.

Таким законом в Республике Башкортостан является «Кодекс Республики Башкортостан о выборах» от 6 декабря 2006 № 380-з³, согласно статьям 101, 105 вышеуказанного кодекса, выборы депутатов представительных органов местного самоуправления и должностных лиц проводятся по мажоритарной и смешанной избирательной системе.

Тем самым законодательством Российской Федерации и Республики Башкортостан в порядке реализации гарантий определена правовая база муниципальных выборов.

Правовые гарантии местного самоуправления представляют собой совокупность правовых норм обеспечивающих деятельность всей системы местного самоуправления. Они устанавливаются Конституцией Российской Федерации, федеральными законами и подзаконными актами, законами и подзаконными актами субъектов Российской Федерации, уставами муниципальных образований.

¹ Федеральный закон от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – №24. – Ст. 2253.

² Закон Республики Башкортостан от 18 марта 2005 № 162-з «О местном самоуправлении в Республике Башкортостан» // Республика Башкортостан. – 2005. – 22 марта; «Ведомости Государственного Собрания - Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан». – 2005. – № 7. – Ст. 327.

³ «Кодекс Республики Башкортостан о выборах» от 6 декабря 2006 № 380-з // Республика Башкортостан. – 2006. – 8 декабря.

Цель этих правовых актов состоит в том, чтобы обеспечить нормальную, полноценную деятельность местного самоуправления и его органов в решении задач местного значения и выполнении переданных государственных полномочий, а также защиту прав местного самоуправления.

Законодательством установлены правовые гарантии в части исполнения норм муниципальных нормативных правовых актов.

Частью 7 статьи 22 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» установлено, решение, принятое на местном референдуме, подлежит обязательному исполнению на территории муниципального образования и не нуждается в утверждении какими-либо органами государственной власти, их должностными лицами или органами местного самоуправления. Согласно части 7 статьи 25 указанного Федерального закона решения, принятые на сходе граждан, подлежат обязательному исполнению на территории поселения.

Согласно пункту 3 статьи 7 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» предусмотрено, что муниципальные правовые акты, принятые органами местного самоуправления, подлежат обязательному исполнению на всей территории муниципального образования. За неисполнение правовых актов, принятых населением непосредственно и (или) органами местного самоуправления и должностными лицами местного самоуправления, граждане, руководители организаций, должностные лица органов государственной власти и должностные лица органов местного самоуправления несут ответственность в соответствии с федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации.

Следовательно, субъектам Российской Федерации предоставлено право принимать собственные законы об ответственности за неисполнение муниципальных решений. При этом указанный Федеральный закон не уточняет, в каком объеме может осуществляться правовое регулирование в этой области.

Ответственность за неисполнение решений органов местного самоуправления является одним из важных и эффективных инструментов в механизме защиты муниципальных прав и свобод граждан, реализации гарантий местного самоуправления, обеспечения исполнения решений, принятых на муниципальном уровне. Однако сегодня он остается одним из малоизученных и неразработанных правоотношений в науке муниципального права.

В связи с этим вопросы правовой регламентации ответственности за неисполнение правовых актов местного самоуправления следует рассмотреть исходя из норм федерального законодательства и законодательства Республики Башкортостан.

В соответствии со статьей 73 Федерального закона от 12.06.2002 г. № 7-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» решение, принятое на местном

референдуме, является обязательным и не нуждается в дополнительном утверждении, действует на территории соответствующего муниципального образования. Если для реализации решения, принятого на местном референдуме, дополнительно требуется издание иного нормативного правового акта, орган местного самоуправления, в чью компетенцию входит данный вопрос, обязан в течение 15 дней со дня вступления в силу решения, принятого на референдуме, определить срок подготовки и (или) принятия данного нормативного правового акта, при этом указанный срок не может превышать один год¹. Пункт 3 статьи 79 названного Федерального закона предусматривает ответственность за нарушение законодательства Российской Федерации о выборах и референдумах. Неисполнение или ненадлежащее исполнение решений, принятых на референдуме, влечет за собой ответственность в соответствии с федеральными законами. Из этого вытекает, что установление уголовной, административной ответственности за нарушение законодательства в части неисполнения или ненадлежащего исполнения решений, принятых на местном референдуме, относится к ведению федерального законодателя.

В Республике Башкортостан регламентирован вопрос об ответственности за неисполнение или ненадлежащее исполнение муниципальных правовых актов, установлена административная ответственность за нижеуказанные виды правонарушений. Например: согласно статье 7.3. Кодекса Республики Башкортостан об административных правонарушениях от 23.06.2011 г. № 413-з предусмотрено, что нарушение порядка выпаса и прогона сельскохозяйственных животных, установленного нормативными правовыми актами Республики Башкортостан, муниципальными нормативными правовыми актами, если указанное деяние не содержит признаков правонарушения, предусмотренного законодательством Российской Федерации – влечет наложение административного штрафа на граждан в размере от трехсот до пятисот рублей; на должностных лиц – от двух тысяч до трех тысяч рублей; на юридических лиц – от пяти тысяч до десяти тысяч рублей.

Также положениями статьи 2.5, частью 2 статьи 6.5, статьи 8.2, статьи 8.3, статьи 8.4, частью 2 статьи 10.4, частью 2 статьи 12.5 Кодекса Республики Башкортостан об административных правонарушениях от 23.06.2011 года № 413-з указаны другие виды нарушений муниципальных нормативных правовых актов, регламентированных данным законом (вместе с тем следует отметить, что ранее принятый и на данный момент недействующий Закон Республики Башкортостан от 04.06.2004 года №84-з «Об административных

¹ См.: Федеральный закон от 12 июня 2002 года № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2002. – № 24. – Ст. 2253.

правонарушениях»¹ предусматривал лишь два вида правонарушений по неисполнению муниципальных нормативных правовых актов).

Ответственность за неисполнение правовых актов местного самоуправления нуждается в более детальном, тщательном исследовании и четкой регламентации в федеральном законодательстве.

Защита прав местного самоуправления является, по существу, способом гарантирования прав и свобод граждан. В этом плане установление способов защиты прав, в том числе прав местного самоуправления, и обеспечение гарантий местного самоуправления является регулированием вопросов защиты прав и свобод и относится к компетенции органов государственной власти Российской Федерации и Республики Башкортостан. Органы местного самоуправления могут защищать права местного самоуправления с использованием тех гарантий и способов, которые установлены законодательством, однако не вправе самостоятельно устанавливать способы такой защиты.

СИСТЕМНЫЙ И МЕХАНИЗМЕННЫЙ ПОДХОДЫ К ИССЛЕДОВАНИЮ ЮРИДИЧЕСКИХ КОЛЛИЗИЙ В СФЕРЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

SYSTEMATIC AND INSTRUMENTAL APPROACH TO ANALYZING LEGAL CONFLICTS IN REGARD TO LOCAL GOVERNMENT

*Е. М. Максимов,
г. Уфа, доцент Уфимского филиала МГУ им. М. А. Шолохова,
кандидат философских наук*

*Е. М. Maksimov,
с. Ufa, associate Professor, Ufa branch The Sholokhov Moscow state University
M.A. Sholokhov, candidate of philosophical Sciences*

***Аннотация:** В статье рассматриваются общетеоретические подходы к исследованию юридических коллизий в сфере муниципального управления. Юридические коллизии распространяются на правовые нормы, нормативно-правовые акты, а также на процесс правоприменения. При исследовании коллизий актуальным является вопрос о соотношении понятий «механизм преодоления коллизий», «система правоприменения» и «модель правоприменительной деятельности». Механизм правоприменения, как отмечается в статье, самовосстанавливающаяся система. Определение базисной модели правоприменения в условиях коллизий правовых норм*

¹ Закон Республики Башкортостан от 04.06.2004 г. №84-з «Об административных правонарушениях» // Республика Башкортостан. – 2004. – 11 июня; «Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан». – 2004. – № 12(186). – Ст. 680.

предполагает в качестве обязательного условия смену механизмов правоприменения. Правоприменение обладает внутренними механизмами саморегуляции.

Ключевые слова: юридические коллизии, системный подход, механизм преодоления коллизий, система правоприменения, механизм правоприменения, юридическая практика, самоуправление, муниципальные нормативные акты, механизменный подход, процесс правоприменения, нормы права, системная модель, базисная модель, системные параметры, правоприменительная деятельность.

Abstract: General-purpose approaches to analyzing legal conflicts in regard to municipal boards are considered in the article. Legal conflicts extend to legal norms, enactments as well as the process of enforcement. When one analyzes conflicts the question of correlation between such notions as «instrument of resolving conflicts», «system of enforcement» and «law enforcement model» is of immediate interest. As noted in the article, instrument of enforcement is a self-recovering system. Determination of fundamental model of enforcement in the context of legal norms conflicts suggests superseding instruments of enforcement as a compulsory condition. Enforcement has inner instruments of self-regulation.

Keywords: legal conflicts, instrumental approach, instrument of resolving conflicts, system of enforcement, instrument of enforcement, legal practice, self-government, municipal regulations, mechanistic approach, the law enforcement process, the rule of law, the system model, the base model, system parameters, law enforcement.

В исследовании, посвященном столь крупномасштабной проблеме, как юридические коллизии в сфере местного самоуправления, нами делается особый акцент на использовании общенаучной и общеправовой методологии. Это обусловлено тем, что проблемы, ограниченные по своим масштабам, имеющие ярко выраженную специфику, исследуют в основном с применением частнонаучных методов. В праве они требуют обращения к аналитической юриспруденции, к исходным «атомам» догм права – юридическим нормам, субъективному праву, юридическим фактам и др.

Что же касается стратегических проблем, проблем в крупном масштабе, то они, как правило, носят системный, междисциплинарный характер и исследуются с использованием общеправовых, общенаучных методов и в первую очередь системного и механизменного подходов. Для перехода социальной науки к объяснительной парадигме, как отмечает Розанов Ф. И., она должна принять в качестве своей методологической основы механизменный подход. Разумеется, что это требует от нее решения ряда фундаментальных теоретических проблем. Необходимо определиться с природой социальных элементов, их спецификой, базовыми характеристиками, их формами, видами, основаниями классификации, базовыми системными свойствами¹.

¹ Розанов Ф. И. Механизменный подход как основа онтологического исследования социальности // Теория и практика общественного развития. – 2012. – № 10. URL: <http://www.teoria-practica.ru/-10-2012/philosophy/rozanov.pdf> (дата обращения: 03.11.2013).

Все, что связано с юридическими коллизиями в сфере местного самоуправления, безусловно, относится к крупномасштабной проблеме. Дело в том, что муниципальные нормативные правовые акты занимают в системе российского законодательства наибольший удельный вес. Это связано с многочисленностью этих субъектов правотворчества. Акты этого уровня, к сожалению, чаще всего вызывают нарекания. Они страдают серьезными дефектами и чаще всего оспариваются в судах по различным основаниям¹. К наиболее распространенным дефектам муниципальных правовых актов относятся коллизии. Юридическая коллизия, будучи сложным и многогранным явлением, выступает в самых различных формах и проявлениях. Она проявляется в виде коллизии правовых норм, нормативно-правовых актов, юридических доктрин, правовых институтов. «В зависимости от полномочий органов местного самоуправления по регулированию общественных отношений коллизии подразделяются на две группы. Первую группу составляют *коллизии в муниципальных правовых актах, регулирующих вопросы местного значения*; вторую – *коллизии в муниципальных правовых актах, принятых по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных органам местного самоуправления федеральными законами и законами субъектов Российской Федерации*. Данная группа коллизий включает в себя две подгруппы коллизий в муниципальных правовых актах, принятых по вопросам осуществления отдельных государственных полномочий, переданных: 1) федеральными органами государственной власти; 2) органами государственной власти субъектов Российской Федерации»².

По мнению ряда исследователей, юридические коллизии распространяются не только на правовые нормы, нормативно-правовые акты и другие правовые феномены, но и на процесс правоприменения.

Отсюда актуальной является задача не только исследования, но и разрешения противоречивой ситуации между потребностью в эффективном правовом механизме разрешения коллизий в сфере местного самоуправления и действующим механизмом, характеризующимся недостаточно согласованной деятельностью уполномоченных органов по разрешению коллизий, необходимостью совершенствования превентивно-контрольных процедур и взаимодействия органов публичной власти для предотвраще-

¹ Нарутто С. В. Оспаривание муниципальных правовых актов в конституционных (уставных) судах субъектов РФ: теория и практика // Журнал конституционного правосудия. – 2010. – № 2.

² Зураев А. М., Багаева А. А. Конституционный контроль в сфере муниципальных нормативных актов. URL: tmy.mwport.ru/files/2011-2-jur-04.pdf (дата обращения: 03.11.2013).

ния и разрешения коллизий, отсутствием у органов местного самоуправления права обжаловать в суд все решения органов государственной власти¹.

Муниципально-правовые нормы регулируют общественные отношения местного уровня и имеют свои особенности. С одной стороны они складываются и подчиняются государственным органам на региональном уровне, а с другой – установленных обязательных правил поведения местными органами самоуправления. Рассматриваемые нормы относятся к двум регулируемым отраслям юридического права, отрасли муниципального права и основных составляющих конституционного, гражданского, финансового права и т. д.

Основное достоинство использования системного и механизменного подходов, по мнению С. С. Алексеева, заключается в том, что здесь наряду с углублением данных аналитического порядка, уже **в иной плоскости** серьезно меняется сам *профиль* общетеоретических исследований. «Исходные «атомы» догмы права и в данной, **новой плоскости** остаются теми же самыми – юридические нормы, субъективное право, юридические факты и др. Но рассматриваемые под углом зрения системных и «механизменных» характеристик они как бы сцепляются, выражают уже *процессы* в праве, его *функции*, что–то близкое к **технологии** ... в области правовой действительности.

Во всяком случае, здесь перед нами предстают не аналитическая юриспруденция в традиционном смысле, не атомистический срез правовых феноменов, не просто фотографический слепок с существующих фактов (пусть и «выведенный за скобки» материал отраслевых дисциплин), а, напротив, *юриспруденция синтеза, функций, органических связей и интегрированных образований.*»².

Сформулированные им идеи, безусловно, плодотворны в методологическом плане. Прежде всего, импонирует то, что во времена всеобщего критического подхода к догме права он подчеркивает необходимость ее использования в праве, правда, при условии рассмотрения ее под углом зрения системных и «механизменных» характеристик.

При осуществлении теоретического моделирования правоприменения в соответствии с принципами системного подхода с последующим проецированием системной модели на реальную совокупность явлений этой области действительности нельзя обойти вопрос о соотношении понятий «механизм преодоления коллизий», «система правоприменения» и «модель правоприменительной деятельности».

¹ Карташов В. Г. Правовой механизм разрешения коллизий в сфере местного самоуправления : Автореф. ... дис. на соискание ученой степени кандидата юридических наук. – М, 2008. – 28 с.

² Алексеев С. С. Право: азбука – теория – философия: Опыт комплексного исследования. – М.: «Статут», 1999, – С. 176.

Преодоление противоречий между нормами права является, по мнению Мурсалимова К. Р., важным направлением как совершенствования правотворческой деятельности, так и устранения правоприменительных ошибок¹. Механизм правоприменения, – отмечает он, – самовосстанавливающаяся система: допущенные в том или ином блоке отклонения от нормативных и индивидуальных предписаний включают механизмы исправления ошибок. Среди них важное место принадлежит процессуальным способам исправления ошибок»².

В этом плане системно-интегративный подход, показывающий механизмы, факторы сохранения, совершенствования и развития системы³, в том числе и системы применения права, является одним из числа тех аспектов, которые составляют в совокупности и единстве системный подход. В этом и состоит методологическая специфика системного подхода, которая определяется тем, что он ориентирует исследование на раскрытие целостности объекта и обеспечивающих его механизмов, на выявление многообразных типов связей объекта и сведение их в единую теоретическую картину. Данные положения общеприняты в современной науке, и правоведение не является в этом отношении исключением.

Приведенные положения являются методологическими основаниями того, что в соответствии с этим в процессе изучения различных правовых явлений используются известные и стандартизированные теоретические схемы, которые причастны и влияют на сохранение, существование и функционирование анализируемой нами базисной модели правоприменения в условиях коллизии правовых норм. Например, «механизм правового регулирования», с помощью которого достигается реальная возможность объяснения юридического значения коллизии⁴, а также разрешения и преодоления коллизий правовых норм. Необходимо отметить, что в юридической литературе признаны лишь несколько категорий, которые могли бы претендовать на роль интегративных. К их числу относится и категория «механизм правового регулирования»⁵.

Проблема определения системообразующих механизмов системы правоприменения в условиях коллизии правовых норм имеет особое значение. Системообразующие механизмы, придающие системе стабильность,

¹ Мурсалимов К. Р. Правоприменительные ошибки. Проблемы теории. Учебное пособие. – Уфа: Уфимский юридический институт МВД РФ, 2000. – С. 124.

² Там же. С. 120.

³ См.: Миротин Л. Б., Ташбаев Ы. Э. Системный анализ в логистике. М., 2002. С.90.

⁴ См.: Карташов В. Н. Профессиональная юридическая деятельность (вопросы теории и практики): Учеб. пособие. Ярославль, 1992. С. 47–52.

⁵ Брызгалов А. И. О некоторых теоретико-методологических проблемах юридической науки на современном этапе // Государство и право. – 2004. – № 4. – С. 20.

по образному выражению Караева Б. С., выполняют роль своеобразной гирскопической функции. «Результатирующий вектор действия этих системообразующих структур, – пишет он, – направлен на восстановление предыдущего состояния при каждом случае выхода системы из равновесия»¹.

Определить системообразующие механизмы необходимо в связи с изменением состава элементов системы правоприменения в условиях коллизионности и отношений между ними.

Исходя из этого, сравнительное исследование моделей и определение контуров базисной модели правоприменения в условиях коллизии правовых норм предполагает в качестве обязательного условия анализ механизмов правоприменения. При этом мы исходили из того, что:

– установление категории «механизм правоприменения» имело особое значение для развития теории правоприменения, поскольку она выразила связи между всеми элементами механизма, вне которых эти элементы не могут существовать, и место каждого звена в данной системе;

– различия в механизме правоприменения позволяют выделить соответствующие модели правоприменения;

– образование категории «механизм правоприменения» связано с синтезом как некоторых ранее существующих теоретических представлений, так и выводов, сделанных к этому времени различными науками, изучающими процесс правоприменения;

– механизм правоприменения не только как бы собирает все, что связано с факторами правоприменения, но и расставляет по своим местам, в результате чего перед нами оказываются не разрозненные явления, а целостный процесс, каждая часть которого во взаимодействии с другими выполняет свои специфические функции;

– механизм правоприменения предполагает и характеристику стадий правоприменения, т. е. ее динамической стороны. Разделение на определенные периоды и стадии позволяет изучать специфику и особенности.

Правоприменение, как и любая динамическая система, развивается не только под воздействием внешних для нее факторов. Оно обладает и собственными источниками развития, внутренними механизмами саморегуляции.

Под цели правового регулирования устанавливаются не только состав и структура системной модели правоприменительной деятельности, но и механизмы ее «запуска», средства обеспечения².

Каждая система, в том числе и правоприменительная, имеет системные параметры, от которых зависит гомеостаз и поддержание существо-

¹ Караев Б. С. Политический анализ: проблемы теории и методологии (опыт исследования современного центральноазиатского общества). – М.: Гуманитарный фонд, 1994. – С. 57.

² Протасов В. Н. Что и как регулирует право: Учеб. пособие – М., 1995. – С. 77.

вание самой системы. В литературе правильно обращено внимание на то, что существуют такие социально-правовые «компенсирующие» механизмы, которые способны «привести систему в состояние устойчивого равновесия путем своевременного исправления... параметров в сторону их приближения к требованиям социальной реальности»¹.

Такого рода «компенсирующим» механизмом и является юридическая практика. Социальное значение юридической практики состоит, прежде всего, в том, чтобы обеспечить более тесную связь права с жизнью, с практической деятельностью. Практика способствует снятию возможной напряженности между стабильностью правопорядка и состоянием действующего права. Она, следовательно, обеспечивает вместе и в единстве с институтами применения права по аналогии динамизм права – такое положение, при котором право как система стабильных норм, не изменяясь по содержанию, способно в определенной степени учитывать изменяющиеся условия общественной жизни.

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ОБРАЗОВАНИЯ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ КАК СУБЪЕКТЫ ГРАЖДАНСКИХ ПРАВООТНОШЕНИЙ

MUNICIPAL ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION AS THE SUBJECTS OF CIVIL RELATIONS

*Д. Б. Миннигулова,
г. Уфа, заведующая кафедрой предпринимательского и финансового права
Башкирской академии государственной службы и управления
при Президенте Республики Башкортостан, кандидат юридических наук.*

*D. B. Minnigulova,
Ufa, Head of the Department of Business and Financial Law
Bashkir Academy of public service and management
at the President of the Republic of Bashkortostan, PhD in laws*

Аннотация: В статье анализируется правовое положение муниципальных образований Российской Федерации как публично-правовых образований, вступающих в гражданские правоотношения, в частности поставлены проблемы, касающиеся двойственности правовой природы таких образований.

Ключевые слова: муниципальные образования, субъекты гражданских правоотношений, квазисубъекты.

¹ Яковлев А. М. Предмет социально-правового исследования. // Советское государство и право. – 1970. – № 8. – С. 53.

***Abstract:** The article analyzes the legal status of municipalities of the Russian Federation as a public-law entities entering into civil matters, in particular the problems put on duality of the legal nature of such formations.*

***Keywords:** municipalities, subjects of civil legal, kvazisubekty.*

Современное гражданское право России признает в качестве своих субъектов три категории: физические лица, юридические лица, а также публично-правовые образования.

Особый интерес в смысле гражданской правосубъектности представляют, прежде всего, публично-правовые образования, под которыми принято понимать – Российскую Федерацию, субъекты Федерации и муниципальные образования – в узком смысле, в широком смысле к «публичным» субъектам гражданского права примыкают иностранные государства, субъекты сложных иностранных государств, муниципалитеты, а также административно-территориальные единицы иностранных унитарных государств. В качестве участников имущественных отношений такие субъекты, по крайней мере, в российском законодательстве, наделяются свойствами юридического лица и по существу являются квазигиридрическими лицами.

Необходимо заметить, что гражданско-правовой статус всех публично-правовых образований, и в частности муниципальных образований, вызывает бурные споры как среди ученых-правоведов, так и среди практиков-юристов.

Так, ст. 41 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления»¹ называется «Органы местного самоуправления как юридические лица» и тем самым дает основание для буквального толкования закона, предполагающего в данном случае признание за муниципальным образованием статуса юридического лица с вытекающими правовыми последствиями.

В соответствии с ныне действующим законодательством для того, чтобы организация считалась юридическим лицом, ей недостаточно только обладать признаками, перечисленными в ст. 48 ГК РФ², необходимо еще пройти государственную регистрацию (согласно п. 2 ст. 51 ГК РФ³). Ввиду того, что государственные органы не регистрируются, некоторые сторонники теории о самостоятельной правосубъектности органов государства предлагают даже изменить действующий ГК РФ, предусмотрев в нем «такой порядок образования и прекращения их деятельности, при котором

¹ Об общих принципах организации местного самоуправления: Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета. – 2003. – 8 октября.

² Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая: Федеральный закон от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – №32. – Ст. 3301.

³ Там же.

данные органы будут создаваться, реорганизовываться и прекращать свою деятельность по решению компетентных государственных органов на основе общих положений об организациях данного вида»¹.

Другие авторы из-за отсутствия регистрации государственных органов и органов местного самоуправления осознают, что последние «никак не могут быть юридическими лицами в строгом смысле этого понятия». В этой связи обращается внимание на то, что в различных актах, определяющих статус тех или иных органов государства, встречаются различные формулировки относительно их «юридической личности»². Поэтому при определении статуса этих органов, по мнению автора, было бы более правильным указывать, что они обладают правами юридического лица, а не являются юридическими лицами. Данная концепция продвигается и законодателем – п. 2 ст. 41 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления»³. Однако данные положения вошли в противоречие с ныне действующим ГК РФ, поскольку он не знает таких «квазисубъектов» и не может распространять на них свое действие⁴.

К сожалению, нельзя назвать последовательной в этих вопросах и практику Высшего Арбитражного Суда РФ (ВАС РФ). Так, в ряде своих постановлений Президиум ВАС РФ, отменяя решения нижестоящих судебных инстанций, обязывает их при новом рассмотрении дела устанавливать, обладает ли тот или иной государственный орган признаками юридического лица, перечисленными в ст. 48 ГК РФ⁵. Более того, иногда он прямо признает орган государства юридическим лицом⁶.

Так, например, в одном из своих постановлений Президиум ВАС РФ признал несостоятельным довод суда апелляционной инстанции об отсутствии у Управления юстиции администрации Кемеровской области статуса юридического лица. По мнению Президиума, поскольку Управление юс-

¹ Ручкина Г. Ф. Гражданская правосубъектность органов внутренних дел Российской Федерации (организационно-правовые аспекты): Дисс. ... канд. юрид. наук. – М; 1997. С. 81.

² Усков О. К. Проблемы гражданской правосубъектности государственных органов и органов местного самоуправления // Журнал российского права. – 2003. – № 5. – С. 28–29.

³ Об общих принципах организации местного самоуправления: Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ // Российская газета. – 2003. – 8 октября.

⁴ Головизин А. Некоторые вопросы участия в гражданском обороте органов государственной власти (местного самоуправления) // Хозяйство и право. – 1999. – № 6. – С. 62.; Бердашкевич А. Органы государственной власти как юридические лица // Законность. – 2000. – № 11. – С. 30–32.

⁵ Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая: Федеральный закон от 30.11.1994 г. № 51-ФЗ // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

⁶ См. напр.: Постановление Президиума ВАС РФ от 27.05.1997 г. № 806/97 // Вестник ВАС РФ. – 1997. – № 8.

тиции относится к территориальным органам исполнительной власти, то, исходя из смысла ст. 125 ГК РФ, может своими действиями приобретать и осуществлять имущественные и личные неимущественные права и обязанности, выступать в суде в рамках своей компетенции, установленной нормативными актами, определяющими его статус, а также обладает всеми признаками юридического лица, предусмотренными ст. 48 ГК РФ¹. При этом, если речь идет не об участии органа государства в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, Президиум ВАС РФ занимает совершенно противоположную позицию и применяет правило ст. 51 ГК РФ о том, что юридическое лицо считается созданным с момента его государственной регистрации не выясняя при этом, обладает ли субъект признаками юридического лица, перечисленными в ст. 48 ГК РФ².

Представляется, что такая непоследовательная позиция Президиума ВАС РФ обусловлена положениями актов о статусе и компетенции органов государства, в которых также нет последовательности. Так, в некоторых таких актах прямо указывается на то, что государственный орган является юридическим лицом, а в других об этом умалчивается³. В этой связи судебным инстанциям, на наш взгляд, следует не устанавливать наличие признаков юридического лица у тех или иных государственных органов, а применять ст. 51 ГК РФ в отношении всех органов государства, независимо от того, закреплена ли их «юридическая личность» в актах, определяющих их статус, поскольку в силу п. 5 ст. 3 ГК РФ такие акты не должны применяться.

Правильной и научно обоснованной нам представляется позиция законодателя, выраженная в ст. 41 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления», указывающая, что участия муниципальных образований в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, строятся по типу участия юридических лиц в указанных отношениях. В этой связи органы местного самоуправления точно так же, как и органы юридических лиц, не обладают никакой гражданской правосубъектностью. Указанные органы своими действиями лишь осуществляют права, принадлежащие самому публично-правовому образованию, в данном случае – муниципальному образованию.

Для того чтобы обосновать возможность того или иного органа действовать от имени публично-правового образования, следует, таким обра-

¹ См.: Постановление Президиума ВАС РФ от 30.10.2001 г. № 74/01 // Вестник ВАС РФ. – 2002. – № 2.

² Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая: федер. закон от 30 нояб. 1994 г. № 51-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

³ См., например: Постановление Президиума ВАС РФ от 15 октября 1996 г. № 2625/96 // Вестник ВАС РФ. – 1997. – № 1.

зом, не устанавливая наличие или отсутствие юридической личности этого органа, а анализировать содержание его компетенции.

Вместе с тем, несмотря на то, что муниципальным образованиям по общему правилу приписываются свойства хозяйствующих субъектов, обладающих правами юридического лица, имеются ограничения и оговорки применения норм гражданского законодательства к правоотношениям, одной из сторон в которых выступают публичные образования, в том числе и муниципальные образования. Так, ч. 2 ст. 124 ГК РФ закрепляет положение, согласно которому к муниципальным образованиям «...применяются нормы, определяющие участие юридических лиц в отношениях, регулируемых гражданским законодательством, если иное не вытекает из закона или особенностей данных субъектов»¹.

В частности, хотелось бы обратить внимание на процедуру заключения договоров с муниципальными образованиями, так, в соответствии с федеральным законодательством (ст. 132 Конституции Российской Федерации² и Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ³) муниципальное образование, к примеру, городской округ город Уфа является публичным образованием и осуществляет властные полномочия в лице уполномоченных органов, при сдаче им в аренду принадлежащих ему на праве собственности земельных участков выступает одновременно не только как участник гражданского оборота и сторона в договоре, но и как субъект публичных отношений, наделенный в установленных законом случаях правом издавать нормативные акты, закрепляющие ставки арендной платы или механизм их определения (в частности Решение Совета городского округа город Уфа Республики Башкортостан от 03.12.2001 г. № 30/7 «Об арендной плате за землю в городском округе город Уфа Республики Башкортостан»⁴), а также иные условия договоров аренды земельных участков (в частности, Постановление главы Админи-

¹ Гражданский кодекс Российской Федерации. Часть первая : федеральный закон от 30 ноября 1994 г. № 51-ФЗ // Собр. законодательства Рос. Федерации. – 1994. – № 32. – Ст. 3301.

² Конституция Российской Федерации : принята всенародным голосованием 12 дек. 1993 г. (публикуется с учетом поправок, внесенных законами Рос. Федерации о поправках к Конституции Российской Федерации от 30 дек. 2008 г. №6-ФКЗ и от 30 дек. 2008 г. №7-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. – 2009. – № 4. – Ст. 445.

³ Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»/ от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ// Собрание законодательства РФ. – 2003. – №40. – Ст. 3822.

⁴ Об арендной плате за землю в городском округе город Уфа Республики Башкортостан : решение Совета городского округа город Уфа Республики Башкортостан от 03.12.2001 г. № 30/7 // Вечерняя Уфа. – 2007. – 7 декабря.

страции ГО г. Уфа Республики Башкортостан от 15.09.2009 г. № 4514 «Об уменьшении размера неустойки (пени) по договорам аренды земельных участков»¹).

Указанное позволяет установить, что арендаторы не имеют возможности участвовать в определении условий договора (к примеру, п. п. 4.2, 4.5 Договора аренды нежилого помещения) и по сути лишь присоединяется к тексту предложенного Администрацией ГО г. Уфа Республики Башкортостан Договора (ст. 428 ГК РФ Договором присоединения признается договор, условия которого определены одной из сторон в формулярах или иных стандартных формах и могли быть приняты другой стороной не иначе как путем присоединения к предложенному договору в целом), и по аналогии права (ст. 6 ГК РФ) позволяет применить к данному Договору положения ч. 2 ст. 428 ГК РФ (2. Присоединившаяся к договору сторона вправе потребовать расторжения или изменения договора, если договор присоединения, хотя и не противоречит закону и иным правовым актам, но лишает эту сторону прав, обычно предоставляемых по договорам такого вида, исключает или ограничивает ответственность другой стороны за нарушение обязательств либо содержит другие явно обременительные для присоединившейся стороны условия, которые она, исходя из своих разумно понимаемых интересов не приняла бы при наличии у нее возможности участвовать в определении условий договора) в части изменения договора п. 7.1, п. 3.5 (в том числе в отношении неустойки), п. 7.3. (Ч. 4. Ст. 421 ГК РФ Условия договора определяются по усмотрению сторон, кроме случаев, когда содержание соответствующего условия предписано законом или иными правовыми актами (статья 422).) (Ст. 422. 1. Договор должен соответствовать обязательным для сторон правилам, установленным законом и иными правовыми актами (императивным нормам), действующим в момент его заключения).

Несмотря на то, что формально муниципальные образования и иные публично-правовые образования соглашаются с принципами юридического равенства сторон в гражданских правоотношениях, их обязательственно-правовой статус в части возможностей включения и закрепления условий договоров, в частности аренды недвижимого имущества значительно шире, чем у иных участников гражданских правоотношений. Это обусловлено конституционным, публично-правовым статусом муниципальных образований.

¹ Об уменьшении размера неустойки (пени) по договорам аренды земельных участков : постановление главы Администрации городского округа город Уфа Республики Башкортостан от 15 сент. 2009 г. № 4514// Вечерняя Уфа. – 2009. – 23 сентября.

Мы разделяем позицию Р. Р. Садриевой¹ о том, что в решениях Конституционного Суда РФ определены следующие правовые моменты:

1) правоспособность публично-правовых образований носит ст. 428 ГК РФ специальный характер;

2) характер правоспособности публично-правовых образований обусловлен их публично-правовой природой и не совпадает с правоспособностью других субъектов гражданского права – граждан и юридических лиц, преследующих частные интересы;

3) законодатель устанавливает применительно к соответствующим полномочиям особенности правосубъектности РФ и субъектов РФ (то есть по существу специальная правосубъектность РФ, исходя из законом определенных полномочий, отлична от специальной правосубъектности субъекта РФ);

4) несмотря на вышеуказанные выводы о наличии некой специальной правосубъектности (правоспособности) Конституционный Суд РФ еще раз подчеркнул, что в гражданско-правовых отношениях публично-правовые образования выступают на равных началах с иными участниками этих отношений;

5) как следствие предыдущего вывода, государство не наделяется полномочиями по управлению объектами частной собственности. Согласно Конституции РФ, в ведении Российской Федерации находится лишь федеральная государственная собственность и управление ею (а также соответственно и собственность субъектов РФ);

6) осуществление предпринимательской деятельности, а также представление отчетов о такой деятельности публично-правовых образований каким-либо лицам противоречит публично-правовой природе этих образований. Данный вывод является довольно спорным, так как публично-правовые образования участвуют в предпринимательской деятельности посредством унитарных предприятий и других организационно-правовых форм.

Таким образом, в целом особенности правосубъектности РФ и субъектов РФ основываются на природе и цели РФ и субъектов РФ как публичных образований, предназначение которых – осуществление функций государства, что предполагает наличие организационно-правового механизма достижения конституционно значимых целей, включая признание, соблюдение и защиту прав и свобод человека и гражданина. Между тем данные выводы порождают все новые теоретические вопросы, так, по во-

¹ Садриева Р. Р. Сущность публично-правовых образований в судебных актах конституционного суда Российской Федерации // Актуальные проблемы российского права. – 2013. – № 1. – С. 44.

просу о названиях и числе функций государства и муниципальных образований в отечественной литературе ведется длительная полемика¹.

Таким образом, следует отметить, что статус публичных образований как лиц особого рода и одновременно как субъектов обязательственных правоотношений, с одной стороны, определяется нормами гражданского права, с другой стороны – вытекает из публично-правового положения данных субъектов. Это обстоятельство придает им комплексный характер, обеспечивая в его содержании публично-правовые и частноправовые начала.

МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ СФЕРОЙ ОБРАЗОВАНИЯ В УСЛОВИЯХ РЕАЛИЗАЦИИ НОВОГО ЗАКОНА «ОБ ОБРАЗОВАНИИ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

MUNICIPAL MANAGEMENT EDUCATION SECTOR IN THE IMPLEMENTATION OF THE NEW LAW «ABOUT EDUCATION IN THE RUSSIAN FEDERATION»

Г. М. Мухамедьянова,

*г. Уфа, доцент кафедры государственного и муниципального управления
Башкирской академии государственной службы и управления
при Президенте Республики Башкортостан, кандидат педагогических наук*

А. С. Абулгатина,

*г. Уфа, доцент кафедры теории и практики управления образованием
Института развития образования Республики Башкортостан,
кандидат медицинских наук*

G. M. Muhamed'yanova,

*с. Ufa, Associate Professor of State and Municipal Government
Bashkir Academy of public service and management
at the President of the Republic of Bashkortostan, candidate of pedagogical sciences*

A. S. Abulgatina,

*с. Ufa, assistant professor of theory and practice of educational management of the
Institute of Education of the Republic of Bashkortostan, candidate of medical sciences*

Аннотация: В статье раскрываются целевые ориентиры муниципального управления образованием как части социальной системы в условиях реализации нового федерального закона об образовании и сущность предложенной модели организационной структуры муниципального управления образованием.

Ключевые слова: муниципальная система образования, муниципальное управление образованием, модель муниципального управления образованием, эффективность управления, образовательные потребности, единая стратегия управления, совокупный ресурс территории, ценностное, ресурсные, стратегическое управление, муниципальная стратегия развития образования.

¹ Чиркин В. Е. Юридическое лицо публичного права. – М.: Норма, 2007. – 352 с.

Abstract: *The article describes the targets of the municipal education administration as part of the social system in the implementation of the new federal about education and the nature of the proposed model of the organizational structure of the municipal education administration.*

Keywords: *municipal education system, municipal education administration, model of the municipal education management, efficiency of management, educational needs, unified strategy of management, aggregate resource of the site, valuable, resource, strategic management, municipal education development strategy.*

В соответствии с федеральным законом от 29.12.2012 г. №273-ФЗ, вступившим в силу с 01.12.2013 г., одним из ключевых принципов управления образованием стал *принцип муниципализации*, когда центр тяжести в управлении образованием последовательно перемещается уже на муниципальный уровень. Перспективы дальнейшей модернизации в значительной степени будут определяться тем, в какой степени удастся включить в этот процесс потенциал муниципалитетов. Именно на муниципальном уровне можно наиболее успешно обеспечить комплекс мер по модернизации образования за счет максимальной консолидации муниципальных ресурсов, привлечения межмуниципальных ресурсов и др. Следует отметить и то, что на уровне местного самоуправления реализуется более 70 % всей образовательной деятельности.

Анализ показывает, что муниципальные органы управления образованием в их нынешнем виде, порой, не способны решать комплекс сложных задач в области развития системы образования. Назовем лишь самые крупные – переход к новым стандартам образования, изменение статуса бюджетных организаций, изменение механизмов финансирования образовательных организаций, новая система оплаты труда и другие, которые должны быть освоены всеми образовательными организациями. В большинстве своем муниципальные органы управления образованием остаются маломощными, квалификация сотрудников не соответствует сложности задач управления, которые необходимо решать, технологический и технический уровень управления также не соответствует этим задачам. Даже выполнение функций учредителя образовательных организаций и поддержание системы в режиме функционирования выполняются далеко не в полном объеме. При этом многие администрации образовательных организаций вынуждены самостоятельно в меру собственного понимания целей и задач модернизации определять цели и задачи развития, организационные формы управления своим учреждением.

Муниципальные органы управления образованием в большей степени выступают прежде в цепочке доведения и исполнения федеральных и региональных решений по реформированию образования, и в меньшей степени у них развита часть деятельности, которая относится к

управлению функционированием и развитием целостной муниципальной системы образования. В полном объеме и качественно не выполняются ими и базовые функции управления относительно к процессам развития. Изучение муниципальных программ свидетельствует, что цели развития в основном субъективны и фрагментарны, не сбалансирован объем полномочий и ресурсного обеспечения. Также неудовлетворительной является такая управленческая функция, как организация инновационных процессов в системе образования. Внимание сфокусировано на работе с инновационными площадками. Отсутствуют организационные решения, позволяющие сократить разрыв между лидерами и слабыми инноваций, что препятствует повышению доступности качественного образования.

Естественно, несформулированность единой системы муниципально-го управления образованием, несовершенство управления инновациями, узость ресурсной базы развития и многое другое приводят к тому, что отсутствует целостность развития образования, несистемность проводимых изменений, неустойчивость развития. К сожалению, действующие модели муниципального управления образованием в условиях реализации нового закона об образовании не адекватны целям и задачам его развития.

Потребность в муниципальном управлении образованием как части социальной системы потребует смены его целевых ориентиров, связанных с обеспечением социальной функции образования. В чем эти цели заключаются и чем они предопределены?

Во-первых, необходимостью формирования единого образовательного пространства, способного обеспечить высокоэффективную систему услуг и условий, отвечающих образовательным потребностям всех слоев и групп населения. Во-вторых, важностью формирования практики социализации и воспитания подрастающего поколения с учетом общечеловеческих ценностей и ценностей национальной культуры. В-третьих, стремлением превратить образование в развивающую и развивающуюся систему, способную обеспечить развитие личности и получение ею надлежащего уровня знаний.

Выделение этих групп целей и соответствующей им программы деятельности на местах означает, что сама система муниципального управления образованием предполагает свою особую структурно-функциональную организацию, действующую в рамках единой стратегии управления целостной системой развивающего образования России и региона.

Исходя из ценностного подхода к управлению, концепций общественного блага, социально значимых услуг, раскрывающих социальную функцию и природу образования, в основу построения муниципальной модели управления закладывается понимание образования как общест-

венного блага. А его развитие предполагается определять через повышение социальной результативности, снижение социальных рисков, что предъявляет особые требования к конструкции всей системы управления развитием на муниципальном уровне, выбору целей, задач и механизмов управления¹.

С нашей точки зрения, основным ресурсом развития должен стать совокупный ресурс территории (экономический, организационный, социокультурный и т. д.), для чего необходимы формы горизонтального интегрированного управления, обеспечивающего внутриотраслевую и межотраслевую кооперацию ресурсов. Исходя из основных положений системного подхода и общей теории социального управления, в модель включили все то, что характеризует деятельность управления – ее цели, задачи, объекты, содержание в виде функций управления, организационная структура, а также механизмы, которые раскрывают способы выполнения отдельных функций управления.

Предложенная управленческая концепция базируется на ключевых положениях нескольких теорий, которые в совокупности задают ценностные ориентиры, основания для оценки и принятия решений, представление о факторах эффективности и подходах к оптимальной организации управления, выбора конкретных управленческих инноваций. Это – управление по целям: ценностное, ресурсное и стратегическое управление; концепция устойчивого развития.

В качестве миссии управления предполагается создание условий для целостного и устойчивого развития муниципальной системы образования как части территориального социально-экономического комплекса, усиления социальной функции образования на основе сочетания стратегий «модернизации» и «опережающего развития».

В соответствии с этими двумя «мегастратегиями»² разработан целый блок модели муниципального управления развитием образования, который направлен на совершенствование реализации государственной политики в сфере образования. В модели отражены основные из федеральных приоритетов на данном этапе модернизации: развитие дошкольного образования, инклюзивное образование, переход к новым федеральным стандартам, переход к новой системе оплаты труда в образовании, изменение правового статуса образовательных организа-

¹ Лобов В. А. Функционирование и развитие муниципальной системы образования в условиях реализации требований ФГО // Учитель Башкортостана. – 2013. – № 8. – С. 6–11.

² Публичный доклад Министерства образования Республики Башкортостан. – Уфа, 2013 г. – 120 с.

ций и т. д., которые должны быть поддержаны во всех муниципальных образованиях путем создания необходимых условий (правовых, организационных и др.).

В модели заложено самостоятельное определение комплекса условий для опережающего развития, который целиком зависит от муниципальной стратегии развития образования и обусловлен результатами стратегического анализа, осознанием своих стратегических преимуществ, накопленным ресурсным потенциалом.

Модель управления муниципальной системой образования предполагает существенное изменение организационных структур управления развитием образования в муниципалитетах. С учетом выбранных целевых приоритетов, объема и сложности вытекающих задач, необходимо перераспределить функциональную нагрузку по управлению развитием образования, чтобы это управление стало действительно межотраслевым. При этом в компетенции муниципальных органов управления образованием целесообразно оставить те виды работ, которые необходимы для реализации стратегии модернизации: взаимодействие с образовательными организациями и региональными органами управления по всем вопросам централизованно осуществляемых нововведений; создание комплекса необходимых условий для успешного внедрения этих инноваций.

Это соответствует сложившемуся функционалу органов управления, квалификации персонала, устоявшимся информационным каналам и схемам вертикальной координации. Деятельность же, которая связана с разработкой и реализацией стратегии опережающего развития, разработкой целевых программ развития образования, следует передать коллегиальным межведомственным структурам в рамках местных администраций, а также специальным депутатским комиссиям, которые полномочны принимать решения. Затрагивающие интересы развития всей муниципальной территории.

Предложенный подход к построению организационной структуры управления развитием образования на муниципальном уровне позволит эффективнее распределить ответственность за разработку и реализацию обеих стратегий развития образования; повысить качество управления развитием сферы образования (обоснованность, согласованность, скорость подготовки и принятия решений) за счет вовлечения в стратегическое планирование более широкого круга руководителей и специалистов, горизонтальных механизмов их взаимодействия; обеспечить достаточную общественную и профессиональную поддержку планируемых нововведений.

СТАНОВЛЕНИЕ РОССИЙСКОЙ СИСТЕМЫ ПЕНСИОННОГО ОБЕСПЕЧЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

FORMATION OF RUSSIAN MUNICIPAL EMPLOYEES' PENSIONARY PROVISION SYSTEM

О. А. Полянина,

*г. Уфа, доцент кафедры государственного и муниципального управления
Института управления и безопасности предпринимательства
Башкирского государственного университета,
кандидат исторических наук*

O. A. Polyaniina,

*с. Ufa, Assistant Professor Department of Public Administration
Institute of Management and Business Security
Bashkir State University, candidate of historical sciences*

Аннотация: В статье реконструируется система пенсионного обеспечения муниципальных служащих, работавших в органах городского самоуправления Российской Империи. Автор рассматривает правовые и экономические предпосылки возникновения пенсионных касс муниципальных служащих в отдельных городах. Раскрываются причины отсутствия заинтересованности органов городского самоуправления в повышении социальной защищенности своих служащих. Особое внимание в статье уделяется проекту создания общегородской пенсионной кассы.

Ключевые слова: пенсия, пенсионная система, пенсионное страхование, пенсионная касса, Российская Империя, органы местного самоуправления, городское самоуправление, земство, муниципальные служащие, «третий элемент».

Abstract: In the article the pensionary provision system of municipal employees who worked in the bodies of municipal self-government is reconstructed. The author considers legal and economic prerequisites for pensionary funds of municipal employees in separated cities. The author examines the courses of absence of interest of municipal self-government bodies in rise of their employees' social protection. The article gives particular attention to the project of city pensionary fund formation.

Keywords: pension, pensionary system, pensionary insurance, pensionary fund, Russian Empire, bodies of local self-government, municipal self-government, zemstvo, municipal employees, «third element».

Исторический и современный опыт развития института местного самоуправления убедительно доказывает, что одним из важнейших факторов эффективности муниципальной власти является ее кадровый потенциал. В свою очередь, успешность поиска и закрепления квалифицированных сотрудников во многом определяется объемом социальных гарантий, в том числе наличием обеспечения на случай наступления старости или утраты трудоспособности. Отечественная система местного самоуправления впервые включилась в поиск оптимальных методов пенсионного обеспечения в конце XIX – начале XX вв., когда постоянное расширение земско-городского дела актуализиро-

вало проблемы количественного и качественного состава «третьего элемента» (служащих по найму в земских и городских учреждениях). В современной историографии востребованным оказался только опыт пенсионного обеспечения земских служащих, и практически полностью отсутствуют работы, посвященные проблемам социальной поддержки городского «третьего элемента». В данной статье предпринята попытка реконструкции системы пенсионного обеспечения муниципальных служащих, работавших в органах городского самоуправления дореволюционной России.

В соответствии с Городовым Положением 1870 г., муниципалитеты были обязаны нести расходы на «содержание городского общественного управления в размерах, определенных Городскою Думою». Городам также вменялась в обязанность выплата «пенсий, назначенных из городских доходов, в силу постановлений, действовавших до введения настоящего Положения»¹. Городовое Положение 1892 г. объединило эти пункты, определив, что на средства городского поселения относятся «содержание городского общественного управления; производство пенсий и пособий служившим по оному лицам, в установленном порядке отнесенных на местные средства»². Большинство комментаторов данной статьи признавали обязательными расходами только «пенсии лицам, служившим в городском управлении до его преобразования по Городовому Положению 1870 г. и приобретшим право на такую пенсию». Назначение всех остальных пенсий «всецело зависело от усмотрения городских дум»³, хотя Правительствующий Сенат указами от 15.02.1907 г. и 07.05.1908 г. напомнил городским общественным управлениям, что они не вправе назначать «пожизненные пенсии в качестве обязательных <для городского бюджета> расходов». Не противоречащими закону считались лишь «ежегодные пособия в виде пенсии, которая подлежала каждый год внесению в смету»⁴.

В 1900 г. Николай II утвердил Положение «О пенсионных кассах служащих в земских учреждениях». Документ регламентировал деятельность земских пенсионных касс страхового типа, т. е. тех, где «выдаваемые каждому лицу пенсии были поставлены в непосредственную зависимость» от размера средств, накопленных на личном счету участника⁵. «Положение» разрешало «городским общественным управлениям губернии, в которой

¹ Городовое Положение 1870 г. // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание второе. Т. XLV. Отделение первое. 1870. – СПб., 1874. – С. 821–839.

² Городовое Положение 1892 г. // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание третье. Т. XII. 1892. – СПб., 1895. – С. 430–456.

³ Городское дело. – 1910. – № 11–12. – С. 833.

⁴ Городское дело. – 1916. – № 9. – С. 483.

⁵ Пенсионные кассы // Энциклопедический словарь. Издание Ф. А. Брокгауза и И. А. Ефрона. – СПб., 1898. – Т. XXIII. – С. 149–153.

учреждена пенсионная касса на началах сего Положения, участвовать в названной кассе на одинаковых с земскими учреждениями условиях»¹. В пояснительной записке к проекту Положения министерство внутренних дел объясняло введение этой нормы исключительно экономическими расчетами. «Учреждение особой пенсионной кассы, когда число участников ее менее 1000 человек представлялось не только неблагоприятным, но и прямо невозможным, так как даже самые простейшие расчеты будущих оборотов; основанные на самых элементарных гипотезах, как например, о смертности среди пенсионеров, теряли при этом всякое значение». В большинстве провинциальных городов число муниципальных служащих «спускалось до десятков», и устройство самостоятельной пенсионной кассы страхового типа было невозможно даже теоретически. Поэтому, по мнению министерства, «наиболее правильным решением вопроса об устройстве кассы для служащих городских управлений» являлось присоединение к общегубернской земской кассе².

Таким образом, законодательство позднеимперской России позволяло городским думам принимать непосредственное участие в развитии системы социальной защиты «третьего элемента», но гласные не торопились реализовывать эту возможность. По данным журнала «Городское дело», летом 1916 г. собственные пенсионные кассы имели служащие десяти городов: Киева, Москвы, Одессы, Петрограда, Ревеля, Риги, Юрьева, Тифлиса, Балашова и Волыни. В городах Владимирской губернии, Дорогобуже и Кременчуге городские служащие были включены в земские пенсионные кассы³. Оба этих перечня требуют как оговорок, так и дополнений. В 1880-е гг. появился Устав пенсионной кассы Нижегородского городского общественного управления. Московская городская дума впервые разработала устав пенсионной кассы служащих в 1895 г., но проект не был утвержден министерством внутренних дел. На протяжении нескольких десятилетий гласные назначали пенсии служащим из городского бюджета, размер выплат определялся практически индивидуально, с учетом «просьб и влияний». В начале XX века пенсионный устав стал поводом для политической борьбы партийных группировок. В то время как часть гласных настаивала на участии служащих в формировании пенсионного капитала, кадеты считали недопустимым производить какие-либо вычеты из жалования «третьего элемента». В результате вопрос выработки окончательного варианта устава не потерял своей актуальности даже в 1915–1917 гг.⁴

¹ Положение о пенсионных кассах служащих в земских учреждениях // Полное собрание законов Российской Империи. Собрание третье. Т. XX. Отделение первое. 1900. – СПб., 1902. – С. 803–809.

² Журналы Уфимской городской думы. 1913 год. – Уфа, 1916. – С. 541–547.

³ Городское дело. – 1916. – №13–16. – С. 737–738.

⁴ Третий элемент. – 1917. – № 1–2. – Ст. 43–44.

Городская дума Ростова-на-Дону пересматривала устав пенсионной кассы служащих в революционном 1905 г. После длительного обсуждения, в котором приняли участие «служащие городской управы, учительский, больничный и городского банка персонал», устав был утвержден, но его новая редакция все же не удовлетворила все заинтересованные стороны. По воспоминаниям члена управы И. М. Келле-Шагинова, служащие «разбились на партии, из которых некоторые требовали ликвидации кассы и возврата им удержанных сумм, другая партия требовала продолжать, третья требовала еще раз переработать». В конце концов пенсионная касса была преобразована в «ссудо-вспомогательную кассу служащих Ростовского Городского Управления», которая функционировала до 1917 г.¹

В Перми фактическое вступление городских служащих в земскую кассу произошло 01.01.1914 г., когда из их жалования стали производиться соответствующие вычеты. Юридическое присоединение состоялось в 1916 г. К этому времени город внес в кассу значительные средства, а ее участниками стали 127 городских служащих. В июне 1915 г. в пенсионную кассу своего земства вступили служащие еще одного города Пермской губернии – Осы². В сенатских постановлениях зафиксированы и другие случаи изменения уставов земских касс в связи с присоединением к ним городских управлений.

Несмотря на перечисленные примеры, необходимо признать, что подавляющее большинство городов не предоставили своим служащим даже минимальных социальных гарантий. Типичное равнодушие к указанной проблеме демонстрировала Уфимская городская дума, которая впервые обратилась к упорядочению форм поддержки нетрудоспособных служащих в 1910 г. Инициатором обсуждения выступил председатель бюджетной комиссии, отметивший резкий рост различных прошений и ходатайств со стороны бывших служащих. В доказательство докладчик привел пример сотрудника управы Калачева, потерявшего трудоспособность после десятилетней службы. Учитывая «полное отсутствие средств просителя, комиссия признала возможным удовлетворить ходатайство Калачева, выдав ему оклад полугодового жалования, т. е. 216 рублей». «Принимая во внимание, – продолжал председатель, – что, с увеличением числа служащих городского управления, таковые ходатайства несомненно в будущем будут повторяться», комиссия признала необходимым предложить городской управе поспешить с разработкой вопроса об учреждении пенсионной кассы служащих городского управ-

¹ Келле-Шагинов С. История семьи из бывшего города Нахичевани-на-Дону в воспоминаниях ушедших поколений // URL: <http://www.relga.ru/Environ/WebObjects/tgu-www.woa/wa/Main?textid=3185&level1=main&level2=articles> (дата обращения: 29.10.13).

² Ярома О. В. Городское самоуправление Пермской губернии в период с 1905 г. по февраль 1917 г. Рукопись дисс. ... канд. ист. наук. – Пермь, 2005. – С. 78–79.

ления¹. Соответствующее поручение управе было дано, однако «поспешить с разработкой вопроса» не удалось.

Доклад «Об учреждении пенсионной кассы для служащих в городских общественных управлениях» был подготовлен управой лишь через три года и прозвучал на заседании думы 03.09.1913 г. Управа признала, что «будущее как самих служащих в случае потери трудоспособности, так и их семейств на случай болезни и смерти своих кормильцев, крайне печально, так как большинству грозит если не полная нищета, то тяжелая борьба из-за куска хлеба и теплого угла». Сделав вывод о необходимости соблюдения «самых элементарных правил гуманности и справедливости», управа рассмотрела основные способы разрешения данного вопроса. Прежде всего, резкой критике был подвергнут «путь сметного назначения пенсий и пособий из городских средств в каждом отдельном случае по ходатайствам служащих». Устранить «элемент случайности» могло только учреждение пенсионной кассы. В ходе сравнительного анализа эмеритального и страхового типов касс, Уфимская городская управа подвела гласных к выводу о крайне неустойчивом финансовом положении эмеритур. Отметив, что «правительство за последнее время отказывается в утверждении уставов эмеритальных касс», члены управы предлагали остановиться на кассе страхового типа.

Учитывая рекомендации министерства внутренних дел, по расчетам которого учреждение отдельной кассы для городских служащих являлось нерентабельным, Уфимская управа предлагала присоединиться к уже существовавшей в губернии земской кассе. В этом случае членство в кассе становилось обязательным для штатных служащих, не достигших 45 лет. Лица старшего возраста и низшие служащие могли стать участниками кассы только на добровольной основе. Уфимской думе, в свою очередь, предстояло вносить в губернскую пенсионную кассу ежегодное пособие в размере 7,25% от суммы жалования, выплачиваемого постоянным служащим. Последних в 1913 г. насчитывалось всего 131 человек, их общий заработок равнялся 92302 рублям. Участие в управленческих расходах составило бы 2,5–2,7 рубля на каждого члена кассы. Таким образом, даже если бы в кассу пожелала вступить часть низших служащих, общие затраты на пенсионное обеспечение «третьего элемента» не должны были превысить 7700 рублей в год². Доклад управы получил одобрение гласных, но для того чтобы проект обрел силу закона, Уфимской управе предстояло заручиться поддержкой двух третей уездных земств, добиться внесения изменений в устав земской кассы и дожидаться одобрения министерства внутренних дел. На подобные согласования

¹ Журналы Уфимской городской думы. 1910 год. Уфа, 1911. С. 298–300.

² Журналы Уфимской городской думы. 1913 год. Уфа, 1916. С. 541–547.

обычно требовалось 2–3 года «покоя внутреннего и внешнего», и в реалиях 1913 г. решение оказалось явно запоздалым.

Как уже отмечалось, такое отношение к проблемам пенсионного обеспечения «третьего элемента» было характерно для большинства российских городов. В то время как земцам приходилось, по их собственному выражению, «похищать» ценных специалистов, «заманивать их в глухие районы», органы городского самоуправления практически не испытывали недостатка в кадрах той или иной квалификации и, следовательно, не видели необходимости в усилении социальной защиты сотрудников. Этот тезис подтверждают данные, полученные в ходе заполнения анкеты, разосланной по регионам России городской группой IV Государственной Думы. К февралю 1917 г. ответы успели прислать 63 города, и только два из них «нашли нужным предоставить права государственной службы всем городским служащим по вольному найму и учредить городские пенсионные кассы»¹.

В создавшихся условиях закономерным стало появление идеи объединения всех городских служащих в рамках единой системы пенсионного страхования. Разработчиком проекта общегородской пенсионной кассы стал В. М. Обухов. В 1912 г. его пробный план был представлен на страницах «Городского дела», а затем издан отдельной брошюрой. С точки зрения Обухова, в основе учреждения кассы должен был лежать принцип «обеспечения служащих и их семейств в особенно критические моменты их жизни: в случае потери трудоспособности служащего, его смерти и наступления старости (представляющей, конечно, только вид инвалидности)». Обухов отказывался от кассы страхового типа, где сумма выплат зависела исключительно от личных накоплений. С другой стороны, статистик настаивал на том, чтобы касса была финансово устойчивой, а вычеты из жалования служащих не превысили привычных для того времени 12–14%. В результате «приходилось иметь в виду не максимальное обеспечение служащих и их семейств в наиболее тяжелые моменты их жизни, а минимальное». Этот принцип, в свою очередь, обязывал «сообразовывать размеры пенсий с семейным положением служащих».

В своих расчетах автор проекта основывался на данных переписи служащих Московской городской управы, при этом в целях ускорения вычислений он не стал рассматривать анкеты учительского персонала, для которого проектировалась министерская касса, и анкеты женщин-служащих². На основе собранного материала Обухов составил таблицы возрастного строения служащих, где для мужчин каждого возраста было определено среднее количество жен и детей, их средний возраст. Необходимые для вычислений коэф-

¹ Петров М. Анкета Государственной Думы о городской реформе // Городское дело. – 1917. – № 4. – С. 151–156.

² Обухов В. М. Пробный финансовый план общегородской пенсионной кассы. – СПб., 1912.

фициенты смертности и инвалидности, а также капитализированные стоимости пенсий взяты из работы Б. Ф. Малишевского. В результате была получена основная таблица, определявшая отношение капитализированных стоимостей пенсий лицам, выходящим на пенсию в соответствующем возрасте, к общей сумме окладов служащих того же возраста. Например, для 50-летних служащих эта цифра равнялась 0,147, для 60-летних – 0,347. Опираясь на эти данные, Обухов рассчитал, сколько именно средств необходимо для покрытия обязательств кассы, и в итоге предложил детальную схему выдач:

При наступлении инвалидности или уходе с работы после достижения предельного возраста холостой служащий должен был получать 20% среднего пятилетнего оклада, женатый, но бездетный – 40%; для женатых, имеющих несовершеннолетних детей, размер пенсий колебался от 50 до 65%. В случае смерти женатого бездетного служащего вдова получала бы пенсию, равную 20% среднего пятилетнего оклада. Если после смерти остались дети, то совокупность всех пенсий по потере кормильца варьировалась в пределах 30–45%. В целях «ограждения кассы от наплыва лиц слабого здоровья» применялся принцип отсроченного страхования: право на любую пенсию давалось пятилетним пребыванием в числе служащих. Лица, поступавшие на службу в возрасте свыше 50 лет, не включались в число членов кассы.

По расчетам Обухова, для покрытия этих обязательств кассы достаточно было отчислять 6% от суммы окладов служащих. Вступительный взнос равнялся 6% первоначального жалования, кроме того, в фонд кассы планировалось отчислять 10% с наградных и трехмесячную разницу между старыми и новыми окладами при их повышении. Такие взносы были бы необременительны, но могли обеспечить только очень скромные размеры пенсий. Поэтому Обухов предлагал увеличить взносы до «обычных отчислений в 12–14%», а «избыток в 5–6% употребить на образование особого фонда, обеспечивающего выдачу дополнительных пенсий, как за выслугу лет, так и в случае инвалидности и смерти служащих». Создаваемый по принципу страховых касс, вспомогательный фонд должен был формироваться из 6% отчислений и устранять недостатки приведенной выше распределительной схемы выдач. На поддержку могли рассчитывать лица, покинувшие службу, но не утратившие при этом трудоспособности.

Размеры дополнительных пенсий привязывались к стажу и сумме, накопившейся на личном счету. В результате сотрудник, поступивший на городскую службу в 30 лет и утративший трудоспособность в 45, должен был получить основную пенсию в размере 20% от среднего оклада и дополнительную – в размере 9,3%. При стаже в 25 лет дополнительная пенсия увеличивалась до 17,6% от оклада. Доказывая экономическую обоснованность своего плана, Обухов подчеркивал, что его вычисления сделаны на основе московских данных, которые были нетипичны для всей остальной России. В

Москве наблюдалась более высокая «прочность службы» и, значит, «более высокое возрастное строение служащих». Для провинции эти цифры являлись заведомо преувеличенными, там насчитывалось меньше «служащих с полными сроками службы», иными словами, сотрудники были моложе и не так остро нуждались в пенсионном обеспечении.

Несмотря на такие оговорки и систему двойной проверки расчетов, у плана Обухова нашлись свои критики. Один из авторов «Городского дела» М. Березин, в частности, высказался против учреждения особого вспомогательного фонда в общегородской пенсионной кассе. Вслед за Обуховым Березин полагал, что необходимо полностью отказаться от «идеи личного счета». Однако решение «не ставить размер пенсии в зависимость от суммы, накопившейся из взносов данного участника кассы», не могло быть реализовано в случае создания проектируемого Обуховым фонда, построенного на системе лицевых счетов. По мнению Березина, «идея единоличного накопления», положенная в основу вспомогательного фонда, несовместима с «основным принципом пенсионной кассы – взаимным страхованием». У служащих не должно было возникнуть представления, что «все поступившие в кассу взносы составляют личную собственность отдельного участника». Сам Обухов, напомним, объяснял необходимость учреждения вспомогательного фонда минимальными размерами пенсий, отсутствием дополнительных выдач за выслугу лет и в случае смерти служащего. Березин предлагал преодолеть эти недостатки путем увеличения взносов с 6 до 12–14% от оклада. Пособия трудоспособным участникам кассы планировалось выдавать из резервных сумм. Высказывая данные замечания, Березин не отрицал общей ценности работы В. М. Обухова и считал, что необходимо довести до конца начатые им расчеты¹.

Инициатором широкого обсуждения обуховского проекта выступила редакция журнала «Городское дело», поместившая после статьи Березина «Обращение к городским управам, принявшим участие в разработке устава общегородской пенсионной кассы». Судя по контексту, данное участие было финансовым, и вплоть до конца 1913 г. городские управы не совсем отчетливо представляли себе содержание устава. В «Обращении» редакция приводила краткое изложение идей Обухова и просила управы высказаться по ключевым положениям проекта «во всяком случае не позднее 15 декабря 1913 года»², но во время войны пенсионный вопрос оказался в тени, поскольку наиболее актуальными направлениями социальной поддержки служащих стали проблемы индексации заработной платы, надбавок «на дороговизну»,

¹ Березин М. Необходим ли особый вспомогательный фонд в общегородской пенсионной кассе? // Городское дело. – 1913. – № 22. – С. 1496–1502.

² Обращение к городским управам, принявшим участие в разработке устава общегородской пенсионной кассы // Городское дело. – 1913. – № 22. – С. 1502–1510.

получения брони. В феврале 1917 г. Центральное бюро по городским делам, образованное при Союзе Городов, «признало необходимым в ближайшую очередь заняться вопросом о создании общегородской пенсионной кассы»¹, однако это решение уже не могло быть реализовано.

В заключение следует подчеркнуть, что абсолютное большинство городских служащих не обладало устойчивым материальным положением и нуждалось в обеспечении на случай старости или утраты трудоспособности. Несмотря на отсутствие отдельного нормативного акта, регулирующего данную сферу, законодательство позднеимперской России позволяло думам принимать меры по повышению социальной защищенности своих сотрудников. Но малочисленность вольнонаемных служащих и слабая финансовая база каждого отдельного города делали эту задачу трудновыполнимой. Кроме того, в отличие от земцев, городские управы редко испытывали недостаток в кадрах той или иной квалификации и, следовательно, не видели необходимости в повышении лояльности сотрудников.

РАЗДЕЛЕНИЕ ВЕТВЕЙ ЗАКОНОДАТЕЛЬНОЙ И ИСПОЛНИТЕЛЬНОЙ ВЛАСТИ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН НА УРОВНЕ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В 90-Е ГГ. XX ВЕКА

THE SEPARATION OF LEGISLATIVE AND EXECUTIVE AUTHORITIES OF THE REPUBLIC OF BASHKORTOSTAN AT LOCAL GOVERNMENT LEVEL IN 90TH YEARS OF THE XX CENTURY

*С. Ю. Романов,
Башкирская академия государственной службы и управления
при Президенте Республики Башкортостан, г. Уфа
S. Y. Romanov,
с. Ufa, Leading Researcher at the Department of Political Studies
Scientific-Research Centre Bashkir Academy of public service and management,
Candidate of Philosophical Sciences*

***Аннотация:** Статья посвящена процессу реформирования органов местного самоуправления в начале 90-х гг. XX века в Республике Башкортостан. Особое внимание уделяется взаимоотношению ветвей власти.*

***Ключевые слова:** управление, органы государственной власти, местное самоуправление, разделение ветвей власти, коллегиальность, единоначалие.*

¹ Городское дело. – 1917. – № 2. – С. 76.

Abstract: *The article is devoted to the process of reform of local government in the early 90s. Twentieth century in the Republic of Bashkortostan. The article gives particular is paid to the relationship branches.*

Keywords: *management, public authorities, local government, separation of powers, collegiality, unity of command.*

Разделение власти на законодательную и исполнительную на уровне села, района, города и области всегда вызывало недоверие и критику, пожалуй, с самого начала появления и распространения этой идеи в Российской Федерации и в её отдельных субъектах. К началу 90-х гг. XX века изменения социально-экономической и политической структуры общества все чаще наводили руководителей разного уровня на мысль о том, что сохранение в неизменном виде структуры советов может привести к торможению реформ и отрицательным политическим последствиям. Сложившаяся в советский период теория и практика политического централизма, диалектика коллегиальности и единоначалия, партийного контроля и управления привела к очевидному дисбалансу. Исполнительные органы власти на всех уровнях подчинили себе выборные (представительные). Это было связано с тем, что на рубеже XX века система советов с момента своего образования являлась одновременно неотъемлемым элементом массовой политической организации общества и органом власти одновременно. В результате многочисленных реформирований и перераспределения политических полномочий они формально сохранили свое влияние как орган общего руководства и одобрения, но в действительности утратили значительную часть своего исходного значения и влияния, так как лишились возможности самостоятельной подготовки и реализации политических и хозяйственно-экономических решений. Иными словами, способность выступать в качестве массовой политической организации общества оказалась диалектически снятой (подчиненной) представительной функцией как органа власти.

В результате этого советы оказались на второй или третьей ступени в иерархии государственного управления. Исполнительные структуры 60–80-х гг. XX века во всех коллегиальных партийных и советских органах, функционируя непрерывно, практически несменяемо и на профессиональной основе держали ситуацию под своим полным контролем. Исполнительные комитеты и их многочисленные видоизменения иногда не просто оказывали влияние на деятельность депутатов в советах, но часто просто ими руководили. В режиме ручного управления исполнительные органы проводили свои предложения через сессии советов всех уровней, легализуя свои решения. В связи с этим советы превращались в институт одобрения, своеобразный «автомат» для легитимации. Отсутствие реальной возможности непосредственного вмешательства в управление эко-

номической и хозяйственной жизнью общества объективно снижало престиж во взаимоотношениях с общественностью. Такова была диалектическая система советов, в которых партийную и иную ответственность за принятые решения нес председатель, формально обладавший очень ограниченным кругом обязанностей и функций (созыв и ведение сессий, доработка проектов решений и т. д.).

На этапе перестройки произошло качественное изменение состава депутатского корпуса. К 1990 г., хотя большинство народных избранников являлись членами КПСС, они уже ориентировались не только на директивы и указания, но и на собственное понимание и отношение к политическим проблемам и явлениям. Все депутаты – живые люди, а все люди имеют общие, частные и единичные представления и интересы, которые могли быть актуализованы и реализованы в период кадровой «чехарды» в обкоме КПСС. В немалой степени радикализации советов способствовала относительная открытость данного института власти.

Обком КПСС всегда был коллегиальным органом, тяготевшим к элитарной закрытости. Численность членов данного коллегиального органа всегда была ограничена. В обком могли рекрутировать лишь многократно проверенных и преданных товарищей, ориентированных на соблюдение партийной этики политического централизма и лично преданных «первому». По этой причине смена первого секретаря и постепенное изменение состава обкома привела к тому, что наиболее отрицательно настроенные пытались переключиться на работу в советах. Стремясь стабилизировать положение в обкоме, «первый» вольно и невольно переносил очаг напряженности в советы разного уровня, в которых начиналось противостояние всех против всех (абсолютного меньшинства новых реформистов – противников старого «первого», сторонников бывшего «первого», сторонников нового «первого» и противников нового «первого»). В этих условиях обком превращался в «стабилизатор» ситуации. Его политические возможности были слабыми. По этой причине возникала необходимость вовлечения в политическую ситуацию сил поддержания правопорядка и создания неформальных гражданских объединений поддержки, как это произошло в Алма-Ате в 1986 г.

Ликвидация обкома устраняла его как слабый «стабилизатор» политической ситуации и автоматически переносила центр власти в радикализованные советы всех уровней. Из второго властного института советы автоматически превратились в первый и высший орган, которому теперь необходимо «укреплять», «удерживать» и «расширять» свою власть для возможности «использования». В связи с этим советы либо дерадикализируются и превращаются в новый относительно закрытый элитарный «клуб», возглавляемый новым лидером, либо стремительно утрачивают

власть под влиянием существующих исполнительных органов, либо сами формируют новые органы исполнительной власти. В Башкортостане в начале 90-х гг. XX века произошло следующим образом: Верховный Совет БАССР сформировал новый и более высокого уровня «исполнительный» институт и орган, но не дублирующий имеющийся (произошло двойное подчинение); для советов более низкого уровня (районных, городских, сельских) создал новые органы исполнительной власти и назначил в них начальников, способных подчинить себе радикализованные коллегиальные органы на местах.

Сейчас уже мало кто помнит об альтернативном проекте реформы местных советов. Его общая концепция была предложена Конституционной комиссии Верховного Совета БАССР в начале 90-х гг. XX века. Суть проекта сводилась к тому, что коллегиальная ветвь исполнительной власти (исполкомы и Совет Министров) должна постепенно передать функции оперативного управления президиумам Советов народных депутатов и Президиуму Верховного Совета БАССР. Таким образом, предполагалось расширить полномочия Советов, устранить безвластие, диктат исполкомов по отношению к советам и неэффективность коллегиальной организации советской исполнительной ветви власти.

В «пилотном варианте» проверка механизма управления с концентрацией общего и оперативного управления в руках Советов должна была быть осуществлена на муниципальном уровне. Однако под влиянием партийной номенклатуры и диктата председателей исполнительных комитетов, которые попытались формально возглавить местные советы, часть советов заняли позицию саботирования. Постановление ВС БАССР от 26.12.1990 г. «Об упорядочении организации деятельности местных органов государственной власти и управления Башкирской ССР» предписывало: «Исполнительные комитеты районных, городских, районных в городе Уфе, поселковых и сельских Советов народных депутатов возглавляются председателями соответствующих Советов народных депутатов»¹. Дополнительным требованием являлось избрание президиумов и председателей строго из числа депутатов. Впервые радикализованные местные советы народных депутатов г. Салавата, Бурзянского р-на, г. Уфы, г. Нефтекамска не подчинились постановлению Верховного Совета и приняли собственные альтернативные постановления, в которых сохранялась должность председателя исполнительного комитета либо председатель исполнительного комитета не являлся депутатом. Данный политический феномен во-

¹ Об упорядочении организации деятельности местных органов государственной власти и управления Башкирской ССР: Постановление Верховного Совета БАССР № ВС-4/4 от 26.12.1990 г. // Газ. «Советская Башкирия». – 1990. – 29 декабря.

шел в новейшую историю Башкортостана под названием «бунт местных советов».

В 1990–1992 гг. не существовало не только четкого разделения между ветвями власти, но и внутри одной ветви власти по уровням. По этой причине на этапе реформ районные, городские и сельские советы оказались подчиненными Верховному Совету БАССР. Благодаря этому «бунт местных советов» был очень быстро подавлен: «1. Решения Нефтекамского и Уфимского городских Советов народных депутатов... отменить. 2. Нефтекамскому и Уфимскому городским Советам народных депутатов обеспечить выполнение постановления Верховного Совета Башкирской ССР от 26 декабря 1990 года «Об упорядочении организации деятельности местных органов государственной власти и управления Башкирской ССР» в марте–апреле 1991 г.»¹. Президиум и Председатель Верховного Совета воспользовались полномочиями в области трактовки законов и правом отмены законодательных актов, противоречащих законам и постановлениям Верховного Совета БАССР. После провала попытки реформирования системы местных советов, в 1992 г. была введена система глав администраций. Первоначально они назначались указами и освобождались от должности постановлениями Президиума Верховного Совета Республики Башкортостан, затем данные функции перешли к Президенту Республики Башкортостан.

Таким образом, безотносительно партийности на новом уровне развития политической и экономической систем советы были возвращены в доперестроечное состояние, в котором обязанности председателя совета сведены к функциям, которые раньше выполнял секретарь исполкома, к работе с депутатами. В области оперативного управления он был лишен прав и обязанностей при сохранении ответственности. В таких условиях необходимость работы с общественным мнением и общественным сознанием отпала. Сама обыденная жизнь подсказывала электорату вектор для направления просьб и предложений. При этом председатели и сами советы не только де-юре, но и де-факто утратили свою функцию политических организаторов общества. С одной стороны, периодическая неформальная и формальная сменяемость органов местного самоуправления и председателей, с другой, ротация кадров в администрациях привела к исчезновению феномена вмешательства в оперативное управле-

¹ О решениях Нефтекамского и Уфимского городских Советов народных депутатов «О постановлении Верховного Совета Башкирской ССР от 26 декабря 1990 года «Об упорядочении организации деятельности местных органов государственной власти и управления Башкирской ССР: Постановление Верховного Совета БАССР № ВС-5/12 от 13.03.91 // Газ. «Вечерняя Уфа». 1991. – 16 марта.

ние (когда председатель совета мог позвонить председателю исполкома или его подчиненным по просьбам избирателей, слабо разбирающимся в правовых вопросах и компетенций в рамках разделения ветвей). Начиная с 90-х гг. XX века советы лишены возможности права отмены постановления глав администрации, и почти никогда не пользовались возможностью опротестовывать решения, распоряжения и постановления. Разделение ветвей власти и разделение их на уровни привело к тому, что прямые представители избирателей оказались отстраненными от управления и решения большинства наиболее важных оперативных вопросов республиканского и местного значения. В результате этого снизились общая гражданская и политическая активность населения и интерес к участию в выборах со стороны избирателей.

ОРГАНИЗАЦИОННО-ПРАВОВЫЕ ОСНОВЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ КАК ФАКТОР ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ УЧАСТИЯ НАСЕЛЕНИЯ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

ORGANIZATIONAL AND LEGAL BASES OF ACTIVITY THE MUNICIPALITIES AS THE FACTOR OF INCREASE OF EFFICIENCY OF PUBLIC PARTICIPATION IN LOCAL SELF-GOVERNMENT

*С. А. Севастьянов,
Башкирская академия государственной службы и управления
при Президенте Республики Башкортостан, г. Уфа
S. A. Sevastyanov,
c. Ufa, Leading Researcher at the Department of Political Studies
Scientific-Research Centre Bashkir Academy of public service and management,
candidate of historical sciences*

Аннотация: В статье в качестве одного из ресурсов повышения эффективности муниципальной сферы рассматривается активизация участия населения в местном самоуправлении. Обозначается и анализируется тезис о том, что развитие возможностей активизации участия населения в местном самоуправлении в значительной степени зависят от организационных и правовых параметров деятельности муниципальных образований.

Ключевые слова: муниципальные образования, местное самоуправление, организационно-правовые модели.

Abstract: In the article as one of the resources improve the efficiency of municipal sphere considered revitalization of public participation in local government. Represented and analyzed the idea that development opportunities involving the general public in local government is largely dependent on the institutional and legal parameters of municipal formations.

Keywords: municipalities, local government, legal and organizational model.

Исследование организационно-правовых основ деятельности муниципальных образований является одной из актуальных и дискуссионных проблем в области изучения современной российской практики местного самоуправления. В Федеральном законе от 06.10.2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее по тексту – Федеральный закон № 131-ФЗ) местное самоуправление определяется как форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая в пределах, установленных Конституцией РФ, федеральными законами, а в случаях, установленных федеральными законами, – законами субъектов РФ, 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 традиций¹. В системе публично-властных отношений именно на уровне местного самоуправления, на основе действующей организационной и нормативно-правовой базы, происходит первичное и постоянное взаимодействие между властью и обществом. От того, насколько результативным является данное взаимодействие, зависит, не только развитие территории, но и состояние общегосударственного развития.

На сегодняшний день муниципальная практика в рамках реализации Федерального закона №131-ФЗ показывает, что органы местного самоуправления в своей деятельности сталкиваются с рядом существенных проблем. В частности такими, как продолжающаяся трансформация политико-правовой системы российского государства, перераспределение полномочий между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти и др. Сами представители муниципального сообщества и большинство экспертов на первое место ставят проблемы обеспеченности муниципальных образований финансами: «Вопрос финансовой самодостаточности наиболее важный. Полномочия муниципалитетам переданы, однако ресурсами они не обеспечены»².

Сформировавшиеся в течение последнего десятилетия нормативно-правовые параметры деятельности органов местного самоуправления в общегосударственной системе власти требуют определенных изменений, этот факт признается всеми участниками (сторонами) муниципаль-

¹ Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», Часть 1, Статья 1. // Российская газета. – 2003. – 8 октября.

² Выступление главы Администрации муниципального района Иглинский район Республики Башкортостан на III съезде муниципальных образований Республики Башкортостан. URL: <http://www.asmo-rb.ru> (дата обращения 25.12.2012).

ного процесса. С целью совершенствования организационно-правовых подходов в сфере местного самоуправления в июне 2011 г. Президентом Российской Федерации Д. А. Медведевым было подписано распоряжение «О подготовке предложений по перераспределению полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления». В соответствии с данным распоряжением была образована рабочая группа «По правовым вопросам перераспределения полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов РФ и органами местного самоуправления»¹.

Итоги деятельности и предложения данной рабочей группы обсуждались в декабре 2011 г. в ходе заседания Государственного совета, посвященного вопросам перераспределения полномочий между федеральными и региональными органами власти и путям совершенствования межбюджетных отношений.

Однако на сегодняшний день в условиях изменившейся политической и социально-экономической повестки большинство сформулированных по итогам реализации президентского распоряжения «О подготовке предложений по перераспределению полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления» предложений остались не востребованными.

В этих условиях в качестве одного из ресурсов, который может быть использован для решения задач, стоящих перед органами местного самоуправления, без непосредственного финансового или административного воздействия государства, рассматривается возможность активизации участия населения в местном самоуправлении.

На сегодняшний день законодательством предусмотрены следующие формы и механизмы участия населения в местном самоуправлении:

– формы непосредственного осуществления населением местного самоуправления (местный референдум, муниципальные выборы, голосование по отзыву депутата, члена выборного органа местного самоуправления, выборного должностного лица местного самоуправления, голосование

¹ Распоряжение «О подготовке предложений по перераспределению полномочий между федеральными органами исполнительной власти, органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления». URL: <http://президент.рф/документы> (дата обращения 25.12.2012).

по вопросам изменения границ муниципального образования, преобразования муниципального образования, сход граждан);

– формы участия населения в осуществлении местного самоуправления (правотворческая инициатива граждан, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, собрание граждан, конференция граждан, опрос граждан, обращения граждан в органы местного самоуправления).

Несмотря на определенный опыт участия населения в местном самоуправлении эффективность применения этих форм остается крайне незначительной. Так, в частности авторы доклада Общественной палаты РФ «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации за 2011 год» отмечают: «Осуществлению эффективного взаимодействия властей и общественности на местном уровне препятствует ряд неурегулированных законодательных проблем. К примеру, публичные слушания являются формой обязательного учета мнения граждан по важнейшим вопросам, отнесенным к компетенции органов местного самоуправления. Однако действующая редакция ст. 28 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», регулирующей их проведение, характеризуется подробной регламентацией процедуры публичных слушаний в сочетании с отсутствием каких-либо требований к учету их результатов. Непонятно, зачем законодатель столь подробно расписывал механизм организации данного мероприятия, если единственной формой использования его результатов является только их опубликование (обнародование). В Законе отсутствует определение понятия «результат публичных слушаний»¹.

Тем не менее, представители органов государственной власти, муниципального сообщества, эксперты, отмечают, что в ближайшей перспективе вопрос привлечения граждан к участию в местном самоуправлении с целью повышения эффективности системы будет рассматриваться в качестве одного из приоритетных. Насколько успешными окажутся предпринимаемые в этом направлении действия, покажет время. В данном случае, по нашему мнению, следует так же обратить внимание на такой аспект проблемы, как организационно-правовые основы деятельности муниципальных образований. Возможности реализации форм участия населения в местном самоуправлении в определенной степени зависят от организационных и правовых параметров муниципального образования.

Федеральным законом №131-ФЗ установлены единые для всех типов муниципальных образований на территории субъектов РФ правовые и ор-

¹ Доклад Общественной палаты Российской Федерации о состоянии гражданского общества в Российской Федерации. М.: ОП РФ, 2011. С. 33.

ганизационные нормы и принципы. Согласно положениям закона, местное самоуправление осуществляется в публично-правовых территориальных образованиях следующих типов: Городское поселение; Сельское поселение; Муниципальный район; Городской округ.

При принятии закона в основу организационной конструкции территориально-административных форм местного самоуправления был положен принцип пешеходной и транспортной доступности населенных пунктов, а также приоритет действовавших территориально-административных границ. Экономические и социально-демографические критерии (наличие финансов, имущества, кадровых резервов и т. п.) функционирования и развития муниципальной сферы при разработке и реализации закона практически не принимались во внимание и носили скорее фоновый характер. Другими словами можно сказать, что в действующей нормативно-правовой базе и практике местного самоуправления не учитывается тот факт, что перечень и уровень задач, стоящих перед городскими и сельскими муниципальными образованиями, отличается как по своему содержанию, так и возможностям их решения.

Важно также заметить, что уровень участия в местном самоуправлении среди жителей, проживающих в городах и сельской местности, может существенно отличаться. По данным исследований, проведенных Институтом современного развития, готовность городского местного сообщества к участию в местном самоуправлении в целом существенно ниже, чем сельского. В основном оно ограничивается выборами местной власти и участием в референдумах по вопросам жизни муниципального образования. Возможность участия в жизни города видится горожанам ограниченной мелкими вопросами в сфере благоустройства. Неготовность участвовать в местном самоуправлении местные жители городов, как правило, мотивируют непрозрачностью власти и отсутствием ее реальной ответственности перед населением. Они 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. Авторы данного доклада отмечают, что в силу исторически сложившихся условий и особенностей организации сельского социума потенциальная активность сельских жителей к непосредственному участию в местном самоуправлении следует рассматривать как более высокую, чем у горожан¹.

¹ Доклад института современного развития «Российское местное самоуправление: итоги муниципальной реформы». URL: <http://www.insor-russia.ru> (дата обращения 25.12.2012).

Одним из определяющих факторов повышения эффективности участия населения в местном самоуправлении, по нашему мнению, может стать создание вариативной нормативно-правовой и организационной среды для субъектов местного самоуправления в городских и сельских муниципальных образованиях. Необходимо обратить внимание на возможность организации взаимодействия в рамках новой концепции федерального закона «Об организации местного самоуправления в городах, урбанизированных территориях и населенных пунктах сельской местности». Такая нормативно-правовая конструкция создаст реальные условия, отвечающие современным потребностям как городских, так и сельских сообществ на местах. Следует отметить, что в отечественной исторической практике местного самоуправления один из наиболее успешных и полноценных периодов ее развития, пришедшийся на кон. XIX – нач. XX века, проходил в условиях действия двух самостоятельных нормативно-правовых актов, «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» 1864 г. и «Городового Положения» 1870 г.

Формирующиеся на сегодняшний день предпосылки изменения вектора государственной муниципальной политики в сторону ее демократизации, привлечения граждан к активному участию в местном самоуправлении должны учитывать такие показатели, как:

- тип муниципального образования;
- количество и плотность населения;
- состояние инфраструктуры;
- историко-культурные особенности.

Местному и региональному сообществу необходимо предоставить более широкие возможности выбора организационно-правовых моделей устройства муниципальных образований и механизмов участия населения в местном самоуправлении.

Самоуправленческие начала, традиции социальной активности и современная муниципальная практика в городских и сельских населенных пунктах, расположенных на территории 84 регионов Российской Федерации, отличаются по своему характеру и содержанию. Жители муниципальных образований Подмосковья, Северного Кавказа или Западной Сибири по-разному видят и реализуют свое участие в решении вопросов местного самоуправления, данное положение обусловлено целым рядом причин как социально-культурологического, так и социально-экономического характера. Организационно-правовые основы деятельности муниципальных образований, адаптированные к многообразию условий местного самоуправления, могут стать важным фактором повышения активности участия населения в местном самоуправлении.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ОРГАНИЗАЦИОННО-УПРАВЛЕНЧЕСКИЙ АСПЕКТ

IMPROVING LOCAL GOVERNANCE: ORGANIZATIONAL AND MANAGERIAL ASPECT

- М. И. Халиков,*
г. Уфа, профессор кафедры государственного и муниципального управления
Башкирской академии государственной службы и управления
при Президенте Республики Башкортостан, кандидат философских наук
M. I. Khalikov,
с. Ufa, professor of the department of public and municipal management,
deputy dean of the faculty of additional professional education on personnel
programs of the Bashkir academy of public service and management
at the President of the Republic of Bashkortostan, PhD in Philosophy

Аннотация: В статье на основе управленческого анализа рассматриваются возможности и результаты реализации основного закона, регламентирующего местное самоуправление в современной России – ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». За 10 лет, прошедших с момента его принятия, местное самоуправление существенно изменилось в лучшую сторону. Однако, по мнению автора, основной реформаторский и созидательный потенциал закона пока остался нереализованным. Почему так получилось и что нужно сделать для качественного повышения эффективности местного самоуправления – вот те вопросы, на которые пытается найти ответ автор статьи.

Ключевые слова: местное самоуправление; реформа местного самоуправления в Российской Федерации; Федеральный закон № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»; акторы местного самоуправления; интерес муниципальных образований в максимальном развитии и использовании своих ресурсов; организационные проблемы местного самоуправления; дефицит местных бюджетов; муниципальное банкротство; социально-экономическая дифференциация муниципальных образований.

Abstract: In the article on the basis of discusses opportunities and the results of the implementation of the organic law on local self-government in modern Russia №131-FZ «On general principles of organization of local self-government in the Russian Federation». For the 10 years since its adoption, the local Government has changed significantly for the better. However, according to the author, the main reformist and creative potential of the Act has remained unfulfilled. Why it happened and what needs to be done to improve the efficiency of local government are the issues that the author tries to find an answer.

Keywords: local governance; reform of local self-government in the russian federation; federal act no. 131 «on general principles of organization of local self-government in the russian federation»; actors of local governance; municipal interest in maximizing the development and use of its resources; organizational problems of local self-government; local budget deficit; municipal bankruptcy; socio-economic differentiation of municipal entities.

Местное самоуправление, являясь одной из важнейших социальных подсистем современного общества, рассматривается в рамках ряда социальных наук. Исторически сложилось так, что местное самоуправление исследо-

валось прежде всего юристами, экономистами, социологами и политологами. И это было вполне оправданным, поскольку в системе местного самоуправления огромную роль играли и играют правовые основы, территориально-экономические основы и, тем более, демографические основы этого социального института. Однако с усложнением и ростом динамики системы местного самоуправления потребовалось интегрировать все эти и другие социальные элементы системы в рамках единого целого. Решение этой задачи возможно лишь в рамках такой науки, как социальное управление.

По нашему мнению, «социальное управление – функция общества (социальных систем), направленная на обеспечение своего выживания посредством координации социальных элементов данной системы как между собой, так и с внешней социальной средой»¹. Местное самоуправление могло обеспечить свое существование только через оптимальную координацию всех ее подсистем, причем не только между собой, но и с внешними по отношению к ней системами.

В значительной мере координация элементов в системе местного управления зависела от ее исторически обусловленной специфики в нашей стране, когда решение вопросов местного значения жестко регламентировалось сверху, оставляя местной власти лишь незначительные и несущественные права и ресурсы. На определенных этапах развития российской государственности такая централизация, как способ координации подсистем, была вполне оправданной, обеспечивая необходимую концентрацию и равномерное распределение ресурсов, а также более-менее упорядоченную организацию общественной жизни на местах. Эффективность такой модели управления на конкретной территории в значительной степени определялась качествами местного руководителя, местной элиты и условиями их деятельности.

Недостатками такой системы организации местного управления были пассивность и бесправность граждан, иждивенческая позиция как со стороны населения, так и их руководителей в решении вопросов местного значения. Мы уже отмечали в одной из своих работ три принципиальные особенности местного самоуправления в нашей стране, которые до сих пор, так или иначе, определяют ее функционирование: общинный характер местного самоуправления; дарованный, навязанный сверху характер местного самоуправления и организационно-распорядительный характер решения вопросов местного значения². Анализ этих особенностей приводит нас

¹ Халиков М. И. Управление и менеджмент: теоретико-методологический анализ. – М.: ФЛИНТА: Наука, 2013. – С. 33.

² Халиков М. И. Сущность и основные направления реформы местного самоуправления в Российской Федерации (методические рекомендации по изучению Федерального закона № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации») // Экономика и управление, 2006. № 5, с. 49.

к выводу, что, в конечном счете, централизованная система организации местного самоуправления объективно была вызвана особенностями самого населения, которое, в силу определенного типа организации своей жизни, не отличалось самостоятельностью, инициативностью, наличием реальных интересов в управлении местными делами.

Необходимо отметить еще одно замечание общего порядка. Все более-менее эффективные системы местного самоуправления в России становятся возможными только при условии сильной и ответственной центральной власти, которая, с одной стороны, отвечает за эффективность функционирования всех подсистем, в том числе и местного управления, и потому готова делегировать на этот уровень власти все необходимые ресурсы. С другой стороны, сам центр при этом ничего не теряет, в отличие от региональной элиты, которой как раз в данном случае придется делиться и административными и материально-финансовыми ресурсами с нижними этажами публичной власти; при этом ответственность за состояние дел на местах центр, как правило, с региональной власти не снимает.

Новейшая российская история в полной мере подтверждает эти оценки. После распада Советского Союза относительно сбалансированная модель государственного местного управления стала невозможной и естественным образом перестала существовать. России нужно было найти оптимальную модель местного самоуправления применительно к новым условиям организации общественной жизни. Основными элементами этих новых условий, по нашему мнению, выступали принципы рыночной экономики (свобода хозяйственной деятельности, социальная и имущественная дифференциация, ответственность социальных и экономических субъектов, многообразие видов собственности и т. д.), а также принципы правового государства (гарантии прав личности, политическая конкуренция, партнерский тип отношений между государством и гражданами и т. д.).

К сожалению, Россия здесь допустила классическую управленческую ошибку, попытавшись сразу от тоталитарного общества перейти к правовому и миновать промежуточный, но обязательный авторитарно-административный этап. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», принятый в 1995 г., оказался наивной попыткой сразу построить местное самоуправление «как на Западе». Концепция, которая была положена в ее основу, была вполне современной, она соответствовала Европейской хартии местного самоуправления, однако оказалась не соответствующей условиям постсоветской России. В рамках данного подхода федеральный центр определял только самые общие принципы организации и функционирования местного самоуправления в России. По существу решающую роль в формировании и деятельности органов местного самоуправления играли субъекты

РФ, регламентирующие в своих нормативных актах структуру и полномочия этих органов, а также механизм их взаимоотношений с органами государственной власти. Однако эта схема распределения полномочий между центром и субъектами федерации в организации местного самоуправления, успешно применяемая в практике западных федеративных государств, в России не сработала. Оказалось, что региональные власти не были в достаточной степени заинтересованы в развитии самостоятельности органов местного самоуправления, а сами местные сообщества не могли корректно отстаивать свои права. В очередной раз непродуманная «демократизация» общества привела, с одной стороны, к анархии и дезорганизации работы, а с другой – к жесткому диктату местных руководителей.

Тем не менее, в некоторых регионах издержки формирования новой системы местного управления были минимизированы как раз за счет введения промежуточного авторитарно-административного этапа. Ряд субъектов РФ, к которым относился и Башкортостан, реализовали в середине 90-х годов прошлого века так называемое местное государственное управление, которое позволило обеспечить преемственность и более плавно перейти от советской модели к современной системе местного самоуправления. Конечно, местное государственное управление минимизировало демократический потенциал населения, даже лишало права горожан на местное самоуправление, но оно в это смутное время сохранило контроль государства над городами и районами. Государственный контроль ограждал население от криминализации муниципальной власти, разворовывания муниципальной собственности, создал условия для оптимального взаимодействия всех уровней власти в решении вопросов местного значения. Разумеется, модель местного государственного управления могла быть действенной только в переходный этап, в долгосрочной перспективе она была бесперспективна, что, собственно, и подтвердилось на практике.

Попытка эффективного реформирования местного самоуправления в Российской Федерации была связана с принятием осенью 2003 г. новой редакции федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который вошел в историю как ФЗ № 131.

Отношение к закону сразу сложилось неоднозначное, а в сильных субъектах он был принят в штыки. Законодательные органы значительного числа субъектов РФ еще летом 2003 г. дали отрицательное заключение на проект закона. Во-первых, субъекты РФ увидели в законе откровенную попытку унифицировать систему местного самоуправления без учета региональной специфики, во-вторых, жесткую регламентацию на уровне федерального центра всех элементов местного самоуправления, а в-третьих,

прямое ограничение возможностей региональных властей влиять на деятельность органов местного самоуправления.

Недовольны законом были и руководители муниципальных образований: они лишались гарантий формирования доходной части своих бюджетов и получали риски муниципального банкротства в обмен на сомнительную – с точки зрения большинства глав муниципальных образований – возможность поправить состояние своих муниципалитетов за счет собственного профицитного бюджета. Что касается народа, то он, как это обычно водится в таких случаях, безмолвствовал. Ему на данном этапе в принципе было все равно.

По существу единственным актором, который последовательно и твердо стоял тогда на позициях данного закона, был федеральный центр и – надо отдать ему должное – он сумел преодолеть сопротивление всех оппонентов. А нужно ли было? Стоила ли овчинка выделки? Почему первая версия закона, принятая в 1995 г. и соответствующая лучшим образцам местного самоуправления в развитых федеративных государствах, нам не подходит, а версия 2003 г. – унифицирующая и жестко регламентирующая всю систему местного самоуправления от Чукотки до Кавказа – должна быть навязана чуть ли не насильственно всей стране?

Историческое значение ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» заключается в том, что он инициировал и определил направления и методы современной реформы местного самоуправления, причем такой реформы, которая способна была качественно изменить модель местного самоуправления в нашей стране.

Чем обусловлен революционный характер изменений в системе местного самоуправления? Прежде всего, тем, что здесь оптимально выстраивается не только баланс централизации и децентрализации, прав и ответственности применительно к современным условиям, но и баланс интересов ключевых акторов местного самоуправления, к которым можно отнести население, органы местного самоуправления, региональную элиту и федеральный центр. По сути предлагались вполне естественные и назревшие преобразования, связанные с внедрением современных рыночных отношений в пока еще почти советскую систему местного самоуправления. До этого наблюдался очевидный парадокс: вся страна с начала 90-х гг. жила по законам рыночного общества, а в сфере местного самоуправления процветал махровый административно-иждивенческий настрой: чем меньше средств зарабатываешь, тем больше тебе дают из государственного бюджета.

Итак, ключевое направление муниципальной реформы, заданной ФЗ № 131, – это формирование реального интереса у местного сообщества максимально развивать и использовать все возможные ресурсы для решения вопросов местного значения. Следует особо подчеркнуть, что главное здесь –

как и в любой реформе такого уровня – создание системы интересов, побуждающих население проявлять соответствующую активность. Все остальные рычаги – экономические, финансовые, организационные, социальные и даже кадровые – только инструменты в реализации главной задачи.

К сожалению, эта истина пока еще слабо осознается в нашем обществе. Например, считается, что главная проблема местного самоуправления на данном этапе – это недостаточный уровень материально-финансового обеспечения муниципалитетов. Однако это всего лишь симптом проблемы, пусть и наиболее заметный. Ведь обычное предоставление материально-финансовых ресурсов не повысит, а, скорее, понизит эффективность местного самоуправления. Гораздо важнее не столько передача средств, сколько создание реальных возможностей и угроз, которые заставят местное сообщество как можно более рационально использовать возможности и уходить от угроз. Надо подчеркнуть – реальные возможности и угрозы, потому что если они чисто гипотетические – например, возможность сделать за два-три года дотационный местный бюджет самостоятельным, или угроза муниципального банкротства – то побуждать они никого и ни к чему не будут.

Заслуга реформаторов заключалась не только в верном определении сути преобразований, но и в правильном выборе средств для их реализации. Как известно, интересы определяются условиями существования социальных субъектов. Основное содержание ФЗ № 131 как раз и было направлено на такое изменение сложившихся организационных, социальных, экономических условий в системе местного самоуправления, которые эффективно формировали интересы (прежде всего у главы муниципального образования) в максимальном использовании местных ресурсов. Система распределения полномочий между муниципальными образованиями, межбюджетные отношения, характер взаимодействия муниципальных органов с государственными, возможность банкротства муниципального образования (введение временной финансовой администрации) – все это было направлено на то, чтобы в конечном счете заставить население самостоятельно и ответственно подходить к развитию своего муниципального образования. В очень простой интерпретации суть изменений сводилась к следующему: или ты работаешь по максимуму и тогда можешь позволить себе решать вопросы местного значения на высоком уровне, или ты плохо ведешь дела и становишься муниципальным банкротом. Этот подход типичен для предпринимательской модели местного самоуправления и уже был реализован в социально-экономической сфере РФ – хотя и крайне непрофессионально – в начале 90-х годов в рамках шоковой терапии.

В итоге к позитивным результатам реализации ФЗ № 131 можно отнести не столько формирование развернутой правовой базы, создание стройной системы муниципальных образований, четкое распределение

полномочий между различными акторами местного самоуправления, сколько рост заинтересованности муниципальных образований в максимальном использовании собственных ресурсов.

Однако муниципальная реформа не была реализована в полной мере и не привела к тем результатам, которые потенциально были в ней заложены.

В законе изначально имелось довольно много частных проблем и противоречий, сдерживающих эффективное решение вопросов местного значения. С момента принятия федерального закона № 131-ФЗ по настоящее время в него были внесены изменения более чем 60 федеральными законами. Тем не менее, проблемы остались.

Это, во-первых, отсутствие достаточных собственных финансово-экономических ресурсов, необходимых для нормального решения вопросов местного значения. К другой группе относятся организационные проблемы в сфере местного самоуправления. Это, прежде всего, искусственное разделение государственного и муниципального уровней управления, обусловленного статьей 12 Конституции Российской Федерации. В культурно-историческом плане Россия не была готова к введению этой нормы, характерной для англо-саксонской модели местного самоуправления. В результате государство все равно де-факто осуществляет административное управление территориями, а государственный контроль становится даже более жестким, но де-юре переносит ответственность за решение муниципальных проблем на органы местного самоуправления. Другая организационная проблема – отсутствие субординации между муниципальным районом и входящими в его состав поселениями. Современные муниципальные образования строят свои отношения друг с другом только на договорной, координационной основе, что не позволяет создать дееспособную монолитную муниципальную систему на базе устойчивых вертикальных (субординационных) связей даже в районах. Районы (а до этого уезды или волости) всегда формировались как единая социально-экономическая система. Возможность заключения соглашений по передаче тех или иных полномочий от района к поселению или наоборот ситуацию по существу не меняют.

Обе группы проблем сегодня крайне актуальны, они очевидны, находятся на поверхности. И все же, по нашему мнению, данные вопросы, при всей их значимости и остроте, вторичны по отношению к главной проблеме местного самоуправления, которая внешне не бросается в глаза. Речь идет о главной цели современной муниципальной реформы – формирование предпринимательской модели местного самоуправления на основе интереса муниципальных образований в максимальном развитии и использовании своих ресурсов. К сожалению, эта цель так и не была достигнута. Мы остановились на полпути, и даже начали скатываться обратно от предпринимательской модели к иждивенческой. Это выражается в искусствен-

ном сохранении уравниловки в обеспечении муниципальных образований. Принудительное уравнивание в доходах привело к тому, что у нас нет социальных контрастов, нет муниципальных аутсайдеров – но нет и интереса ни у населения, ни даже у глав муниципальных образований выкладывать по максимуму в решении местных вопросов. В очередной раз соображения псевдосоциальной справедливости по отношению к муниципальным образованиям берут верх над управленческой компетентностью. Впрочем, причина незавершенности муниципальной реформы – не только недостаточное понимание реформаторами сути перемен, но и весьма стойкие уравнилительно-иждивенческие традиции российского социума, основанные на принципах общинного сознания и поведения.

Что необходимо сделать для завершения муниципальной реформы с точки зрения управленческой логики? Прежде всего, дать возможность муниципальным образованиям самостоятельно зарабатывать средства в бюджет. Откровенно депрессивным территориям, наверное, это все равно не поможет, но основная часть местных сообществ должна почувствовать «вкус собственных денег», почувствовать себя реальными и успешными хозяевами на своей земле. Дать возможность стать самодостаточным можно и через предоставление определенных льгот, и повышение степени экономической свободы муниципальным образованиям, и через направление ряда объемных налогов (пусть в долях) в местные бюджеты, и даже через более весомую компенсацию за реализацию муниципальными образованиями отдельных государственных полномочий.

Последовательная реализация принципа баланса свободы и ответственности обязательно приведет к социально-экономической дифференциации муниципальных образований. Это очень мощный фактор, обеспечивающий сильный и долговременный интерес местных сообществ – от главы до рядового жителя – в активном использовании всех возможных ресурсов для решения вопросов местного значения. Разумеется, им нужно управлять, мощь этого фактора прямо пропорциональна его потенциальной опасности: слишком большая дифференциация может привести к деградации населения или социальным взрывам – но это естественные риски; такие же риски человечество несет и при использовании, допустим, огня или атомной энергетики.

Минимизировать риски, системно, последовательно построить эффективное местное самоуправление может помочь специальный федеральный орган, который отвечал бы за обеспечение и проведение данной реформы, а также разработку стратегии развития местного самоуправления в стране. К сожалению, возможностей Общероссийского конгресса муниципальных образований (ОКМО) и Министерства регионального развития РФ здесь явно недостаточно. Необходимо разработать и принять Концеп-

цию развития местного самоуправления в Российской Федерации, в которой определить роль и принципы местного самоуправления, увязать полномочия органов местного самоуправления с его финансовой базой, земельно-имущественными отношениями, кадровым обеспечением, урегулировать взаимоотношения органов местного самоуправления с органами государственной власти.

Таким образом, огромный созидательный потенциал местного самоуправления в Российской Федерации может и должен быть реализован в полной мере только на основе системного, последовательного и профессионального анализа в рамках управленческой науки. Право, экономика, социальные науки носят здесь лишь частный или вспомогательный характер.

ПРОТИВОДЕЙСТВИЕ КОРРУПЦИИ В ОРГАНАХ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ

COUNTERACTION OF CORRUPTION THE LOCAL MUNICIPAL AUTHORITIES

*Ф. З. Хасанов,
г. Уфа, помощник судьи Верховного Суда Республики Башкортостан,
кандидат политических наук
F. Z. Khasanov,
с. Ufa, assistant judge of the Supreme Court of the Republic of Bashkortostan,
candidate of policy sciences*

Аннотация: *Анализируются проблемные аспекты правового регулирования противодействия коррупции в Российской Федерации. Известно, что коррупция самым негативным образом сказывается на развитии экономики и социальной инфраструктуры, разъедая в первую очередь органы государственной власти и управления. Делается вывод о необходимости совершенствования законодательных процедур, опосредующих участие институтов гражданского общества и граждан в антикоррупционной деятельности.*

Ключевые слова: *коррупция, противодействие, муниципальная программа, антикоррупционное законодательство, контроль, служба, органы местного самоуправления, служащий, ущерб, риск, борьба, чиновник.*

Abstract: *The present article is devoted to problem aspects of legal regulation of corruption counteraction in the Russian Federation. It is well known that corruption has a very negative impact on the development of economics and social infrastructure. First of all it affects state authorities and government. The article consists the conclusion about need of improvement the legislative procedures mediating participation of institutes of civil society and citizens in anti-corruption activity.*

Keywords: *corruption, anticorruption, municipal program, anti-corruption legislation, control, service, local government, officer, damage, risk, fight, civil servant.*

Проблема коррупции приобрела особую остроту в связи с реформами всех уровней публичного управления. Государство провозглашает соблюдение прав человека, повышение качества его жизни главным приоритетом в деятельности органов власти. В этих условиях такое негативное социальное явление, как коррупция, угрожающее всем сторонам общественной жизни, ставит под угрозу реальное соблюдение принципов правового демократического государства.

На фоне общей стратегии борьбы с преступностью борьба с криминальными посягательствами, совершаемыми должностными лицами органов государственной и муниципальной власти, имеет особую актуальность и значимость. Статистические данные свидетельствуют о постоянном росте количества должностных преступлений.

Нормативно-правовую базу противодействия коррупции составляют положения Конвенций ООН против коррупции и против транснациональной организованной преступности, Конституция РФ, нормы Уголовного и Уголовно-процессуального кодексов РФ, ряд федеральных законов («О государственной гражданской службе РФ», «Об оперативно-розыскной деятельности», «О противодействии коррупции», «О Следственном комитете РФ», «О государственной судебно-экспертной деятельности в РФ» и др.), иные международные и национальные правовые акты.

Под коррупцией в соответствии с Федеральным законом от 25.12.2008 № 273-ФЗ «О противодействии коррупции» понимается злоупотребление служебным положением, полномочиями, получение взятки, иное неправомерное использование лицом своего должностного положения вопреки законным интересам общества и государства в целях получения выгоды в виде денег, ценностей, иного имущества или услуг имущественного характера, иных имущественных прав для себя или третьих лиц либо незаконное предоставление такой выгоды указанному лицу другими физическими лицами. Таким образом, несмотря на широту охвата данным понятием различных явлений, в практическом значении противодействие коррупции в первую очередь означает борьбу с преступлениями, совершаемыми должностными лицами государственных и муниципальных органов власти и учреждений.

В отличие от большинства совершаемых противоправных деяний, преступления в органах муниципальной власти обладают большим числом проявления закономерностей при их совершении вследствие таких специфических свойств, как наличие единых правовых норм, регулирующих поведение должностных лиц, единой системы муниципального управления, субординации и дисциплины, документальное сопровождение и отчетность.

Анализ судебной практики позволяет обоснованно говорить о преобладающем корыстном начале при совершении подавляющего большинства

должностных преступлений. Фактически так называемые личные, или служебные, интересы в конечном итоге имеют выход на те же сугубо корыстные материальные интересы.

Как правило, должностные преступления, направленные на имущественную выгоду, во многом носят организованный характер; коррупционные преступления должностных лиц, независимо от их вида, скрыто или открыто связаны с бюджетной сферой. Скрытый характер коррупционной сущности должностных преступлений нередко проявляется в создании коммерческих структур при государственных органах власти и учреждениях, внешне якобы способствующих их прямой функциональной деятельности.

Коррупционализация должностных преступлений позволяет говорить об особом механизме их совершения. Это включает определенные подготовительные мероприятия, направленные на дальнейшее получение имущественной выгоды, избрание наиболее оптимального способа их совершения и в дальнейшем деятельность по маскировке преступных действий.

Результаты должностных преступлений с коррупционной составляющей практически всегда внешне проявляются в избытке материальных благ у самих должностных лиц или их близких родственников. Коррупционный фактор совершения должностных преступлений предполагает получение не только прямой материальной выгоды, но и опосредованной, проявляющейся скрытно, но с конечным итогом реализации имущественных интересов.

И, к сожалению, должностные преступления с коррупционной составляющей, как правило, являются не одноактными, а образуют серию нескольких преступлений или одно продолжительное.

Важно понимать, должностные преступления в органах муниципальной власти могут совершаться только при наличии у лица особого правового статуса, специальных юридических прав, свобод, обязанностей и законных интересов. Причем, если психическое состояние непременно играет роль в его целевой и мотивационной сфере, то функционально-служебная составляющая в большей степени влияет на определение механизма совершения должностного преступления, его способы и иные отличительные черты характера.

Механизм должностного преступления включает активные системные действия должностных лиц по его подготовке, совершению и сокрытию путем использования должностных полномочий, направленных на достижение преступного результата.

В подавляющем большинстве случаев должностные преступления совершаются в рабочее время; в половине случаев местом совершения преступления был служебный кабинет или помещение органа, в котором работало должностное лицо. В иных местах (автомобиль, сауна, заведения общепита) должностные преступления совершаются значительно реже.

Весьма важным для уяснения сути правовых средств по борьбе с коррупцией является знание и использование того огромного опыта преодоления коррупционных проявлений, который был накоплен за рубежом. Особенно интересна та практика, которая, к сожалению, еще не привилась на российской почве.

Отсутствие в России каких-либо законодательных норм об ответственности за незаконное обогащение (когда должностные лица не могут объяснить происхождение своего богатства теми доходами, которые они законно заработали и продекларировали) препятствует реальной борьбе с коррупцией. Такие доходы, часто появляющиеся в результате взятки, растраты, хищения, отмывания денег или мошенничества с бухгалтерским учетом, свидетельствуют о коррупционном поведении, имеющем место как в публичном, так и в частном секторе. Полагаем правильным установление юридической обязанности госслужащих отчитываться не только за свои доходы, но и за расходы.

Представляется, что институт наказания будет играть решающую роль в механизме укрепления исполнительской дисциплины в государственных органах исполнительной власти и исполнительных органах местного самоуправления, если удастся, с одной стороны, обеспечить неотвратимость наказания, его справедливый уровень, адекватный совершаемым государственными и муниципальными служащими правонарушениям и преступлениям, а с другой – добиться своевременного предупреждения, выявления и пресечения противоправных действий (бездействия) в системе органов государственного и муниципального управления.

Прежде всего, значительным препятствием на пути привлечения к различным видам ответственности государственных и муниципальных служащих является высокий уровень коррупции, клановости в государственных органах исполнительной власти и исполнительных органах местного самоуправления, препятствующий своевременному выявлению совершаемых правонарушений и преступлений, установлению всех обстоятельств, имеющих значение для расследования уголовного дела, дела об административном или дисциплинарном правонарушении. По мнению ряда авторов, коррупция в рядах исполнительной власти все более приобретает системность и политический характер.

Кроме того, в действующем федеральном, региональном и муниципальном законодательстве не разработан единый механизм анализа, учета и оценки эффективности деятельности государственных органов исполнительной власти и исполнительных органов местного самоуправления, а также их должностных лиц в части использования бюджетных средств, средств внебюджетных фондов, распоряжения имуществом, находящимся

в государственной и муниципальной собственности, особенно при оказании публичных услуг населению.

Причем речь идет не столько о нецелевом расходовании бюджетных средств и средств государственных внебюджетных фондов, сколько о несоответствии количества (стоимости) оказанных населению публичных услуг и выполненных мероприятий в рамках выполнения органами государственного и муниципального управления своих публичных задач и функций и величине затраченных при этом средств из государственных или муниципальных бюджетов. Причем данное несоответствие крайне тяжело выявить и доказать в силу ряда объективных причин (например, несовершенства системы государственного и муниципального заказа, отсутствия фиксированных цен на товары, работы и услуги, высокого уровня инфляции).

Достаточно крупной проблемой обеспечения неотвратимости наказания государственных и муниципальных служащих исполнительной власти за совершенные правонарушения и преступления является слабый контроль со стороны государства в части проверки законности источников поступления доходов и приобретения имущества чиновниками. Предусмотренная действующим законодательством о государственной и муниципальной службе обязанность чиновников предоставлять представителю нанимателя сведения о доходах, об имуществе и обязательствах имущественного характера носит во многом декларативный характер и имеет ряд недостатков. Прежде всего, обязанности по предоставлению указанных сведений не распространяются на членов семьи государственного или муниципального служащего, в то время как, например, в США законодательство требует, чтобы должностные лица предоставляли декларацию о доходах и имуществе своей супруги (супруга) и иных находящихся на иждивении членов семьи с учетом ряда предусмотренных законом исключений.

Каждый сотрудник органа муниципальной власти должен понимать, что коррупция представляет собой несовместимое с нормальным и эффективным функционированием государства, права и общества явление, негативно оцениваемое с позиции как морали, так и права. Коррупция представляет собой явление, подрывающее сами основы правопорядка, нарушает здоровый климат в обществе, губительно сказывается на развитии институтов гражданского общества.

**Круглый стол 2.
МУНИЦИПАЛЬНАЯ ВЛАСТЬ:
НОВАЯ УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ПАРАДИГМА**

**ПОНЯТИЕ И СТРУКТУРА
ИНСТИТУТА МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ**

**THE CONCEPTION AND STRUCTURE
OF MUNICIPAL SERVICES INSTITUTE**

*Г. Р. Асадуллина,
г. Уфа, старший преподаватель кафедры прикладной и отраслевой социологии
Башкирского государственного университета, кандидат философских наук*

*G. R. Asadullina,
с. Ufa, senior lecturer of Applied and Industrial Sociology law
Bashkir state university, Candidate of Philosophical Sciences*

Аннотация: *Статья посвящена определению понятия института муниципальной службы, которая представляет собой модель управления, в которой стихийные механизмы самоорганизации дополняются прогностическими возможностями сознательных способов организации общественной жизни. Делается вывод о том, что в России социальный институт муниципальной службы еще не полностью сформирован, хотя ряд его элементов, таких, как законодательные основы, организационные структуры уже сложились, и это позволяет сделать вывод о создании институциональных рамок функционирования этой службы.*

Ключевые слова: *управление, местное самоуправление, муниципальная служба, муниципальное управление, институт муниципальной службы, государственное управление, региональное управление.*

Abstract: *The article is devoted to concept definition of municipal services institute. This article represents the pattern of management in which spontaneous mechanisms of self-organization are amplified with prognostic possibilities of conscious methods of social lifes organization. There is conclusion that social institute of municipal service in Russia has not formed completely yet although its elements rows such as legislative foundations, organizational structures already have been formed and it allows to draw conclusion about creation of institutional frames of functioning of this service.*

Keywords: *management, local government, municipal service, municipal office, institute of municipal service, public management, regional management.*

На протяжении всей истории организации власти в обществе шел социальный процесс поиска институциональной «ниши» для местного самоуправления в системе государственного устройства каждой страны и происходил он, как правило, на фоне кризисов управления, связанных с концентрацией власти у государственных структур. Россия, богатая традициями управления, с древних времен на различных этапах своего развития

в той или иной мере утрачивала самоуправленческую составляющую в организации системы власти. Результатом системного кризиса государственности в конце 90-х гг. стали общественные преобразования, которые дали начало формированию местного самоуправления, в рамках которого и организуется муниципальная служба как принципиально нового для России социального института.

Общепризнанное понятие местного самоуправления отражено в Европейской Хартии местного самоуправления, которая была ратифицирована Россией 11.03.1998 г. и стала, таким образом, частью российской правовой системы¹. Согласно ст. 3 Хартии под местным самоуправлением понимается «право и реальная способность органов местного самоуправления (местных сообществ) регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения».

Приведенное определение – итог многовековой исторической практики организации общественной жизни на муниципальном уровне, итог поиска такой системы социального управления, которая наиболее адекватна интересам местных сообществ и общенациональным интересам государства, получающего в рамках такой системы возможность наиболее эффективно использовать свои полномочия, переложив часть своих функций на муниципальный уровень.

Здесь уместно привести высказывание Алексиса де Токвиля, который доказывает необходимость децентрализации власти: «центральная власть, какой бы просвещенной она не представлялась, не в состоянии охватить все частности жизни великого народа. Она не может этого сделать потому, что подобная задача превосходит все пределы человеческих возможностей. Когда такая власть стремится своими силами создать и привести в действие бесчисленное множество различных общественных механизмов, она должна либо довольствоваться весьма неполными результатами, либо ее усилия будут тщетны»².

На протяжении всей истории российской государственности прослеживается процесс сочетания централизованного управления и территориального (регионального и местного) самоуправления, что объясняется значительной пространственной протяженностью России и объективной востребованностью включения самоуправленческих начал в государствен-

¹ Федеральный закон от 25.09.1997, № 126-ФЗ «О финансовых основах местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. от 9.07.1999, 27.12.2000, 30.12.2001) // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1997. – № 39. – Ст. 4466.

² Козина Е. С. Социологическое обеспечение муниципальной службы // Уровень жизни населения и социальная политика в регионах: Сб. материалов всерос. науч.-практ. конф. – Пенза: Приволжский дом знаний, 2012. – С. 156

ное управление. По мнению А. Б. Каменского, «история местного самоуправления – это история поиска оптимальной, эффективной модели руководства страной, при которой провинция как можно лучше будет удовлетворять интересам центра»¹. Характерным обстоятельством является то, что государство, особенно в кризисные периоды своего развития, сознательно шло на возрождение самоуправления в той или иной форме и степени, с целью сохранения целостности российской державы. Периоды усиления и ослабления централизации, сменяющие друг друга на протяжении российской истории, доказывают всеобщую цикличность социальных процессов, открытую современной социальной наукой в лице таких ее представителей, как: А. Тойнби, П. Сорокин. По поэтическому выражению П. Сорокина, «великая симфония социальной жизни «исчисляется» множеством отдельных процессов, каждый из которых течет волнообразно, сменяется в пространстве и времени». При этом циклы означают не полное повторение, а новое воплощение лежащих в их основе принципов.

Муниципальная служба представляет собой модель управления, в которой стихийные механизмы самоорганизации дополняются прогностическими возможностями сознательных способов организации общественной жизни. Для такой «управляющей» системы определяющими являются не цели, а социальные ресурсы. Она акцентирует свое внимание на взаимодействии элементов «управляемой» системы, допускает, что они сами порождают и проблемы, и способы их разрешения.

Система государственного и муниципального управления в качестве стратегических ориентиров ставит не «идеальное общество» (социалистическое или капиталистическое), а «реальное общество», поскольку именно в нем можно найти ресурсы для развития. Ведь законы государства и постановления его органов управления создаются и принимаются для того, чтобы исправить недостатки стихийных процессов самоорганизации, скорректировать и сориентировать социальные действия на максимальное использование потенциальных возможностей социума. Изучение комплекса проблем, связанных с радикальными изменениями, и есть «основное в социологии».

Жизнеспособность человеческого социума возможна лишь при условии, что все его институты исправно выполняют свои функции. От институтов государственной и муниципальной службы во многом зависит нормальное функционирование и развитие гражданского общества. Однако движение по демократическому пути развития еще не означает, что рос-

¹ Колесников Н. В. Правовые вопросы функционирования муниципальной службы в субъектах Российской Федерации: Автореф. дис. . канд. юрид. наук: 12.00.02. Саратов, 2000. С. 28.

сийское общество сразу окажется в новом стабильном состоянии. Для этого потребуется еще немало сил и времени в отношении создания действенной и современной системы муниципального управления.

Говоря о методологии исследования, вслед за П. Штомпкой, важным социологическим принципом следует признать «принцип рефлексии», означающий, что в человеческом обществе знания о социальных процессах и отношениях имеют прямые и непосредственные практические следствия: «то, что люди думают о социальных изменениях принципиально важно для того, чтобы подвигнуть их к действиям»¹. Исходя из этого принципа можно заключить, что взгляды людей, понимание ими природы и сущности институтов местного самоуправления и муниципальной службы непосредственным образом влияют на перспективы становления этих социальных институтов. Отсюда следует вывод о важности обогащения знаний об этих институтах, информированности людей об этих феноменах и изучении степени осведомленности о них.

Важными представляются также системный и институциональный подходы к исследованию социальных проблем института муниципальной службы.

Местное самоуправление требует муниципального управления, для обеспечения последнего и существует муниципальная служба. Как социальный институт она представляет собой совокупность учреждений, выполняющих управленческую функцию, заключающуюся в оказании социальных услуг населению. Под эту функцию соответственно формируется структура, нормативная основа: правовая, этическая, процедурная, техническая, а также соответствующий механизм регулирования.

Институт муниципальной службы – это система регулирования общественных отношений в интересах населения муниципального образования в соответствии с нормами, выраженными в законах и иных источниках. Институт муниципальной службы, как и всякий социальный институт, обладает следующими общими для всех институтов признаками:

- имеет свою цель деятельности и развития;
- выполняет определенный круг социальных функций в обществе;
- имеет определенные социальные роли и статусы для лиц, участвующих в его деятельности;
- располагает определенными санкциями в отношении лиц, выполняющих институционализированные действия, и в отношении лиц, являющихся объектом этих действий.

Кроме того, социальный институт муниципальной службы включает следующие элементы:

¹ Штомпка П. Социология социальных изменений. – М.: Аспект пресс, 1996. – С. 15.

– установки и образцы поведения (в муниципальной службе это лояльность, субординация);

– символические культурные признаки (Флаг РФ, печать, Герб). Культурным символом института может быть любой материальный или нематериальный элемент культуры, выражающий в наиболее концентрированном виде основные специфические черты данного института;

– утилитарные культурные черты (общественные здания, бланки и формы);

– кодекс устный и письменный (Конституция, законы, этические правила);

– идеология (право, демократия).

Этот институт создан для осуществления власти населения на местах, в пределах определенной территории в результате реформы местного самоуправления, при развитии процесса становления местной власти на началах самоуправления. Служба в органах местного самоуправления именуется муниципальной службой. Органы местного самоуправления – самостоятельная часть профессионального публично-властного аппарата страны. Это накладывает свой отпечаток на характер деятельности людей, работающих в них и реализующих их полномочия. Названная деятельность – служба – понимается как один из видов платной общественно полезной активности, состоящей в управлении, его обслуживании (делопроизводственном, техническом и др.) или социально-культурном обслуживании людей¹.

В социологическом плане эта служба выступает как форма социальной регуляции и имеет своей целью социальное управление — деятельность, направленную на обеспечение упорядоченности и согласованности в действиях людей, их организаций с целью осуществления намеченных задач². В данном случае речь идет о социально-политическом управлении определенными сферами жизни населения муниципального образования в интересах населения данной территории. Муниципальная служба в системе самоуправления представляет собой, с точки зрения Ю. А. Тихомирова, такую систему управления общими делами, в которой обеспечивается активное и действенное решение вопросов общественной жизни.

Основной целью муниципальной службы выступает оказание социальных услуг населению, так называемая клиентская ориентация, суть которой составляет отношение к населению как к потребителям услуг (клиентам), где муниципальная служба выступает поставщиком оказываемых услуг.

¹ Богданов А. А. (1873–1928). Тектология: Всеобщая организационная наука / Редкол.: В. В. Попков (отв. ред.) и др.. – М.: Финансы, 2003. – С. 72.

² Почепцов Г. Г. Имиджелогия. – М.: Рефл-бук: Ваклер, 2000. – С.38.

Муниципальная служба – понятие, входящее в систему понятийного аппарата местного самоуправления, является более узким по сравнению с последним. Она является самостоятельным институтом в рамках института местного самоуправления и представляет собой важный социальный институт общества с присущей многоаспектностью, неоднозначностью, противоречивостью и динамизмом различных взаимосвязанных процессов, составляющих в совокупности функционирование его как целостной системы.

Муниципальная служба является особой сферой деятельности, связанной с публично-правовыми отношениями, теми ценностями, нормами, принципами, которые призваны обеспечить жизнеспособность территориальных общностей, гарантировать реализацию прав, интересов и потребностей людей. Становление института муниципальной службы объясняется необходимостью оказания социальных услуг населению – клиентская направленность. Сущность «клиентской ориентации» составляют социальные отношения в процессе взаимодействия муниципальной службы с другими социальными деятелями (социальными общностями, группами, организациями).

Эффективность деятельности этого социального института, т. е. в целом эффективность работы муниципальных служащих, можно определить с количественной и качественной сторон. Расчет показателей эффективности управленческой деятельности муниципальных служащих представляет сложную проблему, поэтому при отсутствии методики расчета этих показателей следует определять ее через критерий «уровень, степень удовлетворенности оказываемыми услугами» как один из составляющих комфортности жизни населения. Кроме того, важным представляется учет изменений в показателях уровня и качества жизни населения муниципального образования.

Таким образом, главной функцией муниципальной службы является управленческая, целью которой является достижение согласованности и упорядоченности в развитии различных процессов в жизни общества, социальная, экономическая, политическая стабильность в целом. В данном случае речь идет о социально-политическом управлении определенными сферами жизни населения муниципального образования в интересах населения данной территории. Муниципальная служба в системе самоуправления представляет собой такую систему управления общими делами, в которой обеспечивается активное и действенное решение вопросов общественной жизни, что реализуется в проведении муниципальной политики, организации муниципального менеджмента.

Муниципальная служба является сложным социально-правовым институтом и в социальном аспекте представляет собой устойчивый комплекс системы ценностей, установок, традиций, норм права, организаци-

онных структур и собственной организационной культуры. В России социальный институт муниципальной службы еще не полностью сформирован, хотя ряд его элементов, таких, как законодательные основы, организационные структуры уже сложились, и это позволяет сделать вывод о создании институциональных рамок функционирования этой службы.

СОЦИОЛОГИЧЕСКИЕ ПОДХОДЫ К ИЗУЧЕНИЮ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК СОЦИАЛЬНОГО ИНСТИТУТА

SOCIOLOGICAL APPROACHES TO THE STUDY OF SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT AS A SOCIAL INSTITUTION

*Р. А. Ахметьянова,
г. Уфа, доцент кафедры государственного и муниципального управления
Башкирской академии государственной службы и управления
при Президенте Республики Башкортостан, кандидат социологических наук*

*R. A. Akhmetyanova,
c. Ufa, associate professor of State and Municipal Management law Bashkir Academy
of public service and management at the President of the Republic of Bashkortostan,
Candidate of Sociological Sciences*

Аннотация: *Сочетание институционального и постструктуралистского подходов в анализе местного самоуправления как социального института позволяет определить необходимые условия реализации новой модели взаимоотношений участников процесса муниципального управления.*

Ключевые слова: *местное самоуправление, институциональный подход, постструктуралистский подход, субъект-объектные отношения.*

Abstract: *The combination of institutional and poststructuralist approaches in the analysis of local government as a social institution to determine the necessary conditions for the implementation of a new model of relations between actors of municipal management.*

Keywords: *local government, institutional approach, poststructuralist approach, the subject-object relationship.*

В управленческой практике существует предубеждение, что социальные науки не способны обеспечить релевантное знание об изучаемом объекте. Несмотря на то что в социальных науках практика является целью теории, практический вклад социальных наук в управление выглядит достаточно ограниченным. Однако если мы оценим ситуацию с позиций проникновения в анализируемый мир, то увидим, что практические выводы социальных наук носят весьма основательный характер.

Современная социология представляет широкий набор методологических подходов для изучения местного самоуправления как социального института. Федеральный закон № 131 определяет местное самоуправление

как «самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросов местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических или местных традиций»¹. Традиционные подходы, такие как системный, структурно-функциональный, позволяют рассмотреть местное самоуправление как систему, социальный институт, но оставляют за рамками внимания вопросы, связанные с участием субъектов в сфере местного самоуправления. В частности, одним из распространенных определений местного самоуправления как социального института является его определение с позиций структурно-функционального подхода, представляющего институт местного самоуправления как нормативную и ролевую систему общества, обеспечивающую стабильность социального порядка. Если перевести данное определение в реальную практику повседневной жизни, мы получим определение российской системы местного управления как системы муниципального управления населением территории с учетом исторических или местных традиций, характеризующейся низким уровнем социальной активности населения в решении вопросов местного значения. Наиболее проблематичным является вопрос об учете интересов населения со стороны муниципальных властей. Данный подход не раскрывает реальную сущность местного самоуправления как социального института и позволяет анализировать изменения, происходящие в социальном институте местного самоуправления в рамках, существующих в нем субъект-объектных отношений, которые носят устойчивый и воспроизводимый характер. Его возможности ограничены формальными рамками. Неформальная сторона социальных взаимодействий остается за пределами познания.

Так, институциональный (Д. Норт и др.) и постструктуралистский (П. Бурдье, Э. Гидденс) подходы позволяют рассмотреть институт местного самоуправления с позиции формальных и неформальных практик.

Дуглас Норт², основатель теории институциональных изменений, определяет институты как набор формальных правил, неформальных ограничений и механизмов их принудительного осуществления. Важно то, что формальные правила могут быть изменены государством, а неформальные ограничения изменяются очень медленно. И формальные правила, и неформальные ограничения, в конечном счете, формируются под воздействием субъективного мировосприятия людей, которое, в свою очередь, и

¹ Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 25.11.2013) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». // Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

² Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. URL: <http://www.schumpeter.ru/content/Nort-institutes.pdf> (Дата обращения 10.08.2013)

определяет эксплицитный выбор формальных правил и развитие неформальных ограничений. Поэтому проблема муниципальной реформы заключается в том, что субъект управления, создавая формы участия населения в осуществлении местного самоуправления, ограничен в возможности наполнить их соответствующим содержанием ввиду объективной невозможности влиять на неформальные практики.

Институт местного самоуправления воспроизводится людьми и, поэтому он должен рассматриваться как с позиций формальных практик, так и с внутренней стороны, а именно, с позиции неформальных практик. Местное самоуправление предполагает реализацию установленных правил в рамках социального пространства. Социальное пространство, формирующееся на основе института местного самоуправления, согласно П. Бурдьё¹, структурируется множеством институтов – формальных и неформальных правил взаимодействия. Согласно Э. Гидденсу², социальные институты – это аспекты социальной жизни, ставшие общепринятой практикой, сохраняющейся в основном в неизменной форме на протяжении ряда поколений (экономические, политические институты). С другой стороны, социальные институты определяются через деятельность людей, наделенных сознанием.

В роли главных «институциональных строителей» местного самоуправления в первую очередь выступают федеральные органы власти, поскольку именно они устанавливают формальные рамки взаимодействия, принимая законы, регламентирующие деятельность местного самоуправления. В рамках установленных правительством законов отдельные вопросы местного значения могут решаться в соответствии с правилами, установленными на региональном или местном уровне. В любом случае порядок действия формальных правил зависит от местных условий и стратегий местных политических акторов. Далеко не все установленные формальные правила реально действуют в местных политических пространствах, либо их действие деформировано. Из всех предложенных в законах, уставах и постановлениях схем акторы, руководствуясь соображениями об эффективности взаимодействия, выбирают те, которые в большей степени соответствуют их возможностям и принципу минимизации издержек. Так, основная критика Федерального закона № 131 «О местном самоуправлении» заключается как раз в том, что многие формальные сформулированные в законе нормы реализуются на практике вовсе не так, как хотелось бы их создателям. Институциональный анализ местного самоуправления, на-

¹ Бурдьё П. Социология политики. URL: <http://bourdieu.name/content/burde-sociologija-politiki> (Дата обращения 13.07.2013)

² Гидденс Э. Устроение общества: Очерк теории структуризации – М.: Академический проект, 2005. – С.83.

правленный на выявление действующих правил взаимодействия в местном политическом пространстве, позволяет прогнозировать успешность проведения административных и политических изменений.

Сочетание институционального и постструктуралистского подходов в анализе местного самоуправления как социального института позволяет определить необходимые условия реализации новой модели взаимоотношений не субъекта и объекта, а равноправных участников процесса муниципального управления. Модель субъект-субъектных отношений является необходимым условием активизации и развития социального потенциала населения, участия населения в принятии решений по местным вопросам, контроле за деятельностью властей и создания эффективных инструментов взаимодействия населения и власти, общего информационного и правового пространства, обеспечивающего эффективность взаимодействия.

МУНИЦИПАЛЬНЫЕ УЧРЕЖДЕНИЯ КУЛЬТУРЫ КАК АКТОРЫ МЕЖЭТНИЧЕСКОЙ ИНТЕГРАЦИИ

THE MUNICIPAL CULTURAL INSTITUTIONS AS ACTORS OF INTER-ETHNIC INTEGRATION

Е. А. Беляев,

*г. Уфа, старший научный сотрудник отдела государственной и муниципальной службы
Научно-исследовательского центра проблем управления и государственной службы
Башкирской академии государственной службы и управления
при Президенте Республики Башкортостан, кандидат политических наук*

E.A. Belyaev,

*с. Ufa, senior scientific officer of Civil and Municipal Services Scientific-Research Centre
Bashkir Academy of public service and management at the President
of the Republic of Bashkortostan, Candidate of Political Sciences*

Аннотация: Муниципальные учреждения культуры, формируя национальное самосознание и культурные образы граждан, способствуют тем самым интегративным процессам в межэтническом взаимодействии.

Ключевые слова: Муниципальные учреждения культуры, история, культура, традиция, полиэтничный регион.

Abstract: Municipal cultural institutions shaping national identity and cultural images of citizens, thereby contributing to the integrative processes in the inter-ethnic interaction.

Keywords: Municipal cultural institutions, history, culture, tradition, multiethnic region.

На заре становления национальных государств формированию «национального самосознания» во многом способствовало творчество «романтиков». Именно с художественной, литературной сферы начались и процессы «национального возрождения» в союзных и автономных респуб-

ликах бывшего СССР. Согласно типологии М. Хроха, выделяются три фазы развития национализма: фазу А – в период которой «энергия активистов национального движения была прежде всего направлена на тщательное исследование языковых, культурных, социальных и иногда исторических черт недоминирующей группы и на закрепление этих фактов в сознании соотечественников»¹; фазу В – усиление патриотической агитации и пропаганды националистических идей среди населения и с целью «разбудить» национальное самосознание; фазу С – массовую националистическую мобилизацию.

Но деятели культуры, историки, философы не ограничиваются лишь ролью политических агитаторов и идеологов борьбы за национальное самоопределение. Их работа заключается в «изобретении традиции», в ходе которой нечто новое порождается за счет переосмысления наполненных глубоким смыслом культурных явлений и конструирования исторических артефактов. В результате возникает понятие «история», формулируется исторический процесс как развитие определенной, имеющей собственную логику действительности.

Эта историческая реконструктивно-конструктивная работа находит свое выражение не только в тех или иных выдающихся исследованиях и произведениях литературы и искусства, но и в специфическом организационном механизме, способном осуществить перманентную культурную работу силами «деятели культуры», включая представителей профессиональных ассоциаций. Такими организационными формами и выступают муниципальные учреждения культуры – музеи, клубы, театры, дворцы культуры, филармонические залы, кинотеатры, архитектурно-ландшафтные заповедники и др.

Эти учреждения как своеобразные творцы культуры и истории развивались параллельно с исторической наукой и связаны с нею многими узлами. Так, музейная деятельность напрямую связана с историческими изысканиями, для остальных муниципальных учреждений культуры важную роль играет институт исторических консультантов. Однако если историческая наука, даже в определенной идеологической аранжировке, строится по канонам рационального научного знания и ставит целью раскрыть объективные закономерности исторического процесса, то деятельность муниципальных учреждений культуры способствует скорее созданию культурно-исторических мифов.

¹ Хрох М. От национальных движений к полностью сформировавшейся нации: процесс строительства наций в Европе // Нации и национализм / Б. Андерсон, О. Бауэр, М. Хрох и др; Пер с англ. и нем. Л. Е. Переяславцевой, М. С. Панина, М. Б. Гнедовского – М.: Праксис, 2002. – С. 125.

Социальная роль муниципальных учреждений культуры сводится преимущественно к просветительской и образовательной функциям, в т.ч. к демонстрации национального «образа жизни». Во многих случаях эта демонстрация играет политико-идеологическую роль, роль наглядной пропаганды преимущества «родного» социального устройства и критики «чужого». Идея развития национальных культур и установка на их общечеловеческий синтез в реальности уступает место националистической идее превосходства одной «высшей» культуры и государственной политике интеграции этнических и социальных групп в общенациональную целостность на ее базе.

Сложность государственного строительства на базе идеи множественности и самоценности культур была продемонстрирована в ходе практики советского национального строительства, когда особенно на первых этапах существования советской власти осуществлялась политика форсированного конструирования «социалистических наций» путем коренизации социальных институтов.

В дальнейшем в СССР муниципальные учреждения культуры стали выполнять роль ретранслятора «социалистического по содержанию» историко-культурного стандарта, который однако оставался «национальным по форме», и при первых кризисных симптомах идеократической системы советизма именно притязания сформированных в советский период «национальных интеллигенций» послужили катализатором возникновения этнополитических конфликтов и дальнейшего распада государства.

На данный момент от старой системы производства культурных смыслов осталось не так много. Более того, она разрушалась достаточно целенаправленно: предприятия освобождались от непрофильных активов, а обедневшая система образования не смогла в полной мере сохранить учреждения дополнительного образования. Значительная часть культурных учреждений была приватизирована. В той или иной степени сохранились театры и музеи, курируемые министерством культуры, но и они вынуждены ориентироваться преимущественно на запросы рынка.

Если советские властные институты выстраивали систему муниципальных учреждений культуры как важную часть идеологической и образовательной подготовки населения, то постсоветская государственная власть во многом сняла с себя решение подобных задач.

Однако в условиях полиэтничного региона отказ от них способствует продвижению антигосударственных, экстремистских и сепаратистских идей. Характер межэтнических отношений зависит от того, какая оценка – положительная или отрицательная – преобладает в коллективной памяти этносов. В этой связи очень важно, чтобы региональная история и культура не рассматривались в отрыве от российской, а работа муниципальных

учреждений культуры способствовала демонстрации практик интегративных процессов, сближающих в политическом и культурном плане народы республики. Хорошим примером здесь является грядущее открытие в Республиканском музее Боевой Славы выставки «Оружейное искусство XVIII–XIX веков и артефакты Отечественной войны 1812 года». Общие военные победы были и остаются наиболее сильным и эмоционально окрашенным объединяющим историко-культурным образом для граждан страны. Напротив элементы конфликтности в истории народов региона должны максимально ретушироваться или подаваться в качестве проходящих и решенных, дабы избежать формирования образа «вечного врага» в лице «империи», «Москвы», «центра».

Таким образом, муниципальные учреждения культуры в своей практической работе, направленной на межэтническую интеграцию, вынуждены отходить от романтической идеи множественности самоценных культур и, так или иначе, учитывать социально-политическую составляющую взаимодействия культурных сообществ.

МЕТОДОЛОГИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ ИССЛЕДОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ: ИНТЕГРАТИВНАЯ ПАРАДИГМА

METHODOLOGICAL BASES OF RESEARCH MUNICIPAL AUTHORITIES: INTEGRATIVE PARADIGM

Л. И. Газизова,

*г. Уфа, начальник отдела государственной и муниципальной службы
Научно-исследовательского центра проблем управления и государственной службы
Башкирской академии государственной службы и управления
при Президенте Республики Башкортостан, кандидат политических наук*

И. В. Фролова,

*г. Уфа, руководитель Научно-исследовательского центра проблем управления
и государственной службы Башкирской академии государственной службы и управления
при Президенте Республики Башкортостан, доктор философских наук, профессор*

L. I. Gazizova,

*c. Ufa, Head of Civil and Municipal Services Scientific-Research Centre Bashkir Academy
of public service and management at the President of the Republic of Bashkortostan,
Candidate of Political Sciences*

I. V. Frolova,

*c. Ufa, Head of the Scientific-Research Centre Bashkir Academy of public
service and management at the President of the Republic of Bashkortostan,
Doctor of Philosophical Sciences, Professor*

Аннотация: В статье ставится проблема поиска адекватной парадигмы исследования муниципальной власти. Для этого авторы предлагают синтезировать системный подход с другими методами и подходами. На основе принципа дополни-

тельности обосновывается возможность совмещения структурно-функционального, институционального, бихевиористского, факторного, синергетического, коммуникативного и психологического подхода. Этот синтез и является основой интегративной исследовательской парадигмы.

Ключевые слова: муниципальная власть, системный подход, методология исследования, принцип дополнительности, интегративная парадигма.

Abstract: The article raises the problem of finding adequate research paradigm municipal authorities. To do this, the authors propose a systematic approach to synthesize with other methods and approaches. On the basis of the principle of complementarity substantiated the possibility of combining structural and functional, institutional, behaviorist, factor, synergistic, communicative and psychological approach. This synthesis is the basis of integrative research paradigm.

Keywords: municipal authorities, systematic approach, research methodology, the principle of subsidiarity, integrative paradigm.

Основа основ любого научного поиска – это стратегия исследования. Отсутствие четкой исследовательской позиции, непонимание наличия различных исследовательских парадигм – причины эклектизма, который, к сожалению, достаточно сильно распространен в современной научной среде. Не менее важной является методология исследования, которая определяет логику поиска данных, организации и проведения исследования, интерпретации результатов и анализа полученных данных. Очевидно, что логика исследования задается, с одной стороны, предметом, с другой стороны – самим исследователем.

Возвращаясь к проблематике, обозначенной в названии статьи, подчеркнем, что ряд современных авторов (С. Г. Кордонский, Ю. М. Плюснин и др.) справедливо отмечает недостаточность существующего концептуального аппарата для всестороннего описания муниципальной реальности. В частности, в отечественном общественном знании научный понятийный аппарат складывался в рамках представлений о реальности одного института управления – государства – и его отношений с другими социальными институтами¹.

С нашей же точки зрения, под муниципальной властью можно понимать сложную многоуровневую систему политически институализированных взаимодействий, где политическая воля местного сообщества опосредуется представляющими его интересы организациями и институтами и направляется в пределах, обозначенных законодательством, на удовлетворение местных потребностей и развитие территории с использованием правовых, информационных, финансовых, кадровых ресурсов².

¹ Подр. см.: Плюснин Ю.М. Введение // Муниципальная Россия: образ жизни и образ мыслей. Опыт феноменологического исследования. – М., 2009.

² Газизова Л. И. Муниципальная власть: сущность, структура, методология исследования // Современные политико-властные процессы в Республике Башкортостан и региональная политика: коллективная монография. – Уфа, 2011. С.50.

Противоречивый характер муниципальной власти требует особого внимания к выбору адекватной для ее постижения исследовательской позиции, которая представляется как системный подход. Соответственно, сущность системного подхода состоит в том, что «все элементы исследуемой системы и все процессы, происходящие в ней, должны рассматриваться как одно целое, только в совокупности, только во взаимосвязи друг с другом»¹.

В рамках *системного подхода* власть представлена как категория, тесно связанная со всеми элементами общественной системы. Она пронизывает все социальные отношения, обладая свойствами стратегического целеполагания, мобилизации и принуждения.

Базируясь на системном подходе, можно выделить основные принципы его применения к исследованию политических процессов: принцип взаимосвязанности и взаимовлияния всех структурных компонентов объекта исследования; принцип наличия общего интегративного начала, позволяющего объединить на его основе все подсистемы; принцип включенности объекта исследования в более крупную систему; принцип самореференции, т.е. самонаблюдение и самописание с последующими изменениями в целях самосохранения системы.

На основе выделенных принципов можно предложить следующие системные характеристики муниципальной власти:

1) с точки зрения принципа взаимосвязанности и взаимовлияния всех структурных компонентов объекта исследования, муниципальная власть должна обладать свойством комплексности, т.е. включать все необходимые элементы – и институционально организованные подсистемы («ветви» власти), и базовую стратегию, и определенную совокупность властных ресурсов;

2) принцип общего интегративного начала в понимании муниципальной власти реализуется через ее назначение решать вопросы местного уровня и удовлетворять потребности местного сообщества, т.е. понятия «местное сообщество» и «вопросы местного значения» являются для нее интегрирующими;

3) принцип включенности объекта исследования в более крупную систему реализуется через обеспечение функционирования системы муниципальной власти на всех уровнях: федеральном, региональном и местном. Использование системного подхода к анализу муниципальной власти в качестве базового позволит выделить ее в качестве подсистемы как в системе политико-властных отношений, так и в системе социальных отношений в целом;

¹ Тавокин Е. П. Управление – социальное управление – социология управления. – М., 2010. – С. 31.

4) принцип самореференции предполагает сочетание в механизме реализации муниципальной власти необходимого уровня статичности (т. е. стабильности), ее ключевых элементов и одновременно высокой степени их адаптивности к прогнозируемым изменениям внешней и внутренней среды. Частью системы муниципальной власти должны выступать как формализованный процесс ее реализации, так и процесс ее последующего развития;

5) система власти должна обеспечивать многоплановый характер воздействия на объект, т. е. использовать разнообразные административные, экономические, социально-психологические и информационные методы и ресурсы.

Таким образом, ключевым для нас в исследовании муниципальной власти будет являться *системный подход*, который мы понимаем как подход *интегративный*, представляющий собой квинтэссенцию целого ряда конкретных методов и подходов.

Говоря о системе муниципальной власти, мы, с одной стороны, подчеркиваем ее целостный характер, с другой – представляем ее как совокупность взаимосвязанных между собой элементов – подсистем, т. е. признаем ее иерархичность и многоструктурность. Если под системой понимается объект в целом, то под структурой следует понимать сеть взаимосвязанных элементов. Это обуславливает необходимость использования при анализе муниципальной власти *структурно-функционального подхода*.

Поскольку муниципальная власть представляет собой вид институализированной власти, будет актуальным использование *институционального подхода*. Согласно Н. Луману, институтами власти выступают организации. Организации, по его мнению, представляют собой определенный способ системообразования через идентификацию занимаемых членами организации «позиций»¹.

Институциональный подход предполагает изучение деятельности организации, функционирующей в определенном нормативно-правовом поле, на основе рутинизированной практики. В рамках этого подхода муниципальная власть представлена совокупностью политических институтов, деятельность которых направлена на решение местных проблем. Институциональный подход позволяет исследовать муниципальную власть в статическом аспекте, т.е. подвергать анализу нормативно-правовые основы функционирования муниципальной власти, представлять ее в качестве устойчивейшей структуры, воздействующей на общество в соответствии с культурными архетипами российской власти.

В то же время, для создания более объемной картины функционирования муниципальной власти следует обратиться и к другим подходам.

¹ Луман Н. Власть. М., 2001. С. 154.

С точки зрения *бихевиористского подхода* власть трактуется как способность и возможность оказывать принуждающее воздействие на поведение людей, осуществлять свою волю, используя при этом различные средства, включая авторитет, право. В контексте идей Р. Даля власть трактуется как попытка субъекта власти заставить объект производить действия, которые он не стал бы делать по собственной воле при отсутствии давления на него. Р. Даль доказывает, что реальной властью в городской общности обладают не политические партии, не группы интересов и не бизнес-структуры, использующие политиков в собственных целях. Субъектом властных отношений выступает политик¹. Исследования городской власти Р. Даля, экстраполированные затем и на всю американскую политическую систему, подтверждают тезис о том, что муниципальная власть, будучи видом публичной власти, также является и разновидностью политической власти, где в качестве субъекта выступают лидеры, т. е. прежде всего мэр и его ближайшее окружение.

Базируясь на системном подходе, задающем определенный исследовательский вектор, можно использовать и *факторный подход*. Изучая совокупность факторов, их характер, происхождение, силу воздействия, можно получить более рельефную и динамичную картину развития власти в муниципальном образовании². Факторный анализ позволяет глубже разобраться в тенденциях развития муниципальной власти, оценить не только системное место и роль каждого фактора в отдельности, но и обозначить сложную картину их взаимодействий и взаимопереплетений.

В силу того, что муниципальная власть призвана во многом функционировать на основе самоорганизации, нельзя не упомянуть в качестве методологического основания ее исследования *синергетический подход*. Системе с точки зрения синергии присуща способность компенсировать воздействия среды, приспосабливаться к внешним условиям, восстанавливая или изменяя свою структуру и/или поведение.

Преыдущие подходы, за исключением синергетического, сущность власти раскрывают через иерархический, асимметричный, регулятивный и даже силовой характер. Действительно, большинство современных руководителей именно в иерархии, наличии диспозиции «субъект–объект» видят основы власти. Противоположным по своему содержанию является *коммуникативный подход* к власти, так как все «социальные системы образуются исключительно благодаря коммуникации»³. Именно в контексте

¹ См.: Dahl R.A. Who Governs: Democracy and Power in an American City. New Haven: Yale University Press, 1961.

² См., напр.: Реформа местной власти в городах России, 1991–2006 / В. Гельман и др. – СПб., 2008.

³ Луман Н. Власть. М., 2003. С. 13.

коммуникативной модели власти становится актуальной задача формирования в России активного местного сообщества, т. к. на уровне муниципальной власти легче и продуктивнее организовать процесс взаимопонимания, лежащий в основе интерсубъектности¹.

Комплексное видение муниципальной власти предполагает применение не только подходов, позволяющих исследовать ее структуру, формальную сторону и особенности развития, но и подходов, дающих возможность постичь специфику ее восприятия обществом, создающих специфический образ власти. Особенности восприятия муниципальной власти детерминируются установками и представлениями граждан о власти в целом, что диктует необходимость обращения к *методам политической психологии*. В современной отечественной политологии образ власти понимается преимущественно как система представлений о власти, о ее сущности, функциях, структуре, включая ожидания от власти определенных социально-политических действий. Формирование образа власти происходит непрерывно, даже в случае минимального участия властных субъектов. В то же время, анализируя деятельность властных субъектов в области позиционирования власти, необходимо выделять способы и методы, с помощью которых происходит контролируемый процесс эмоционального и когнитивного вовлечения граждан, формирующий образ власти. Кроме того, последний складывается из визуальных и вербальных структурных элементов. Поэтому для уяснения механизма формирования образа власти важно уделить внимание вопросу выбора визуальных рядов и вербальных средств, посредством которых власть транслирует себя.

Необходимо подчеркнуть, что ни один из исследовательских подходов не является универсальным инструментом познания. На пути к целостному, системному видению картины реальности видится перспективным применение к исследованию муниципальной власти *принципа дополнительности*, позволяющего описать предмет, последовательно раскрывая его разные характеристики. Этот принцип позволяет избежать методологической эклектики и достичь поставленной нами цели.

Каковы основания применения для принципа дополнительности в понимании муниципальной власти? Во-первых, существует множество теоретических подходов, исследующих муниципальную власть как вид публично-властных отношений. Большинство субъектов муниципальной власти, включая население, идентифицируют муниципальную власть с государственной, т. е. рассматривают ее в качестве структурного элемента государственного аппарата. В то же время, муниципальная власть, являясь

¹ Подр. см.: Хабермас Ю. Философский дискурс о модерне. Двенадцать лекций / пер. с нем. – М., 2008.

институтом политической системы, самостоятельна и должна произрастать «снизу» из гражданского общества, на основе самоорганизации. Эти характеристики муниципальной власти, будучи противоположными по своей сути, порождают востребованность разных инструментариев для анализа. Принцип дополнительности позволяет нам, отказавшись от какой-либо универсализации и акцента на одной из сторон феномена муниципальной власти, интегрировать ее разные свойства в целостную картину, предполагающую параллельное сосуществование противоречивых сторон объекта для отображения целостной картины реальности.

Резюмируя, можно отметить, что на основе системного подхода, понимаемого нами как подход принципиально интегративный, можно синтезировать ряд описанных подходов (структурно-функциональный, институциональный, бихевиористский факторный, синергетический, коммуникативный, психологический). Этот синтез и является основой *интегративной исследовательской парадигмы*. Методологическая особенность интегративного подхода заключается в том, что он ориентирует исследование на раскрытие целостности муниципальной власти и взаимосвязи обеспечивающих ее элементов и механизмов, на выделение многообразных типов связей внутри сложного объекта и сведение их в единую стереоскопическую картину, на «раскрытие» и «снятие» ее парадоксов.

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ И МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ В СФЕРЕ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМ ЖКХ

PUBLIC AND MUNICIPAL BODIES' INTERACTION IN THE SPHERE OF THE DECISION OF HOUSING AND COMMUNAL SERVICES' PROBLEMS

Р. С. Галимов,

*г. Уфа, доцент кафедры государственного и муниципального управления
Башкирской академии государственной службы и управления
при Президенте Республики Башкортостан, кандидат социологических наук*

R. M. Galimov,

*с. Ufa, associate professor of State and Municipal Management law Bashkir Academy
of public service and management at the President of the Republic of Bashkortostan,
Candidate of Sociological Sciences*

Аннотация: В статье анализируются механизмы совершенствования муниципального управления сферой жилищно-коммунального хозяйства. Для достижения указанных целей необходимо сформировать цивилизованный рынок услуг по управлению

жилищным контролем и повысить степень общественного и гражданского контроля за эффективностью исполнения Указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ.

Ключевые слова: Муниципальный орган управления, жилищно-коммунальное хозяйство, многоквартирные дома.

Abstract: The article analyzed the mechanisms for improving municipal management in the sphere of housing and communal services. To achieve these objectives it is necessary to form a civilized market of services in housing management control and increase public and civilian control of the efficiency of Presidential Decree and regulations of the Government of the Russian Federation.

Keywords: municipal governments, housing and utilities, apartment houses.

На исходе пятнадцатого года реформирования ЖКХ (если за точку отсчета реформы брать указ Президента РФ от 28.04.1997 г. № 425 «О реформе жилищно-коммунального хозяйства в Российской Федерации») можно заключить, что итоги пока безрадостны.

Жилищная политика, сформировавшаяся в России в начале XXI столетия, характеризуется переходом от преимущественно патерналистского к преимущественно неоконсервативному подходу, отправные положения которого нашли свое отражение в новом Жилищном кодексе Российской Федерации, принятом в 2004 г. В целях решения проблем в ЖКХ был принят пакет из более чем 20 федеральных законов.

В основе системы управления жилищно-коммунальным хозяйством лежит принцип разграничения функций федерального (субъекта Федерации) и муниципального управления процессом функционирования ЖКХ.

Система управления должна предусматривать разделение функций и организацию взаимоотношений между собственником, управляющей компанией и подрядными организациями, осуществляющими обслуживание жилищного фонда.

Для координации функционирования и развития жилищно-коммунального комплекса на территории всей страны необходим федеральный орган в правительстве страны. Он должен определять принцип функционирования рынка жилищно-коммунальных услуг – государственное регулирование. Этот орган управления должен также отвечать за решения проблем, которые касаются не отдельных, а всех субъектов Российской Федерации.

При этом эффективное и целенаправленное использование бюджетных средств на основные разработки должно обеспечиваться лишь на уровне федерального органа управления.

Для формирования хозяйственного механизма на территориальном (региональном) уровне необходима децентрализация управления. Происходит перенос основных вопросов финансовой организационно-экономической и организационно-управленческой работы с федерального уровня на

территориальный (региональный). В основе деятельности региональных органов лежит координация взаимодействия всех предприятий ЖКХ территории с органами управления и обеспечение и создание нормативно-правовой и методической базы функционирования ЖКХ субъекта РФ.

Муниципальный орган управления жилищно-коммунальным хозяйством является структурой, наиболее близкой к потребителю и производителю жилищно-коммунальных услуг. На деятельность муниципальных органов управления непосредственно влияют появление новых форм собственности в жилищно-коммунальном хозяйстве и приватизация жилищного фонда.

В Конституции Российской Федерации отмечено, что жилищно-коммунальное обслуживание есть задача местного значения, местных органов власти. Федеральным законом № 131 от 6.10.2003 г. возлагается на органы МСУ в сфере жилищной политики две главные задачи:

1) обеспечение малоимущих граждан, проживающих на территории МО и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилых помещениях из муниципального жилищного фонда на условиях социального найма;

2) создание условий для жилищного строительства с целью приобретения жилья иными категориями граждан.

В указанном законе более половины вопросов местного значения относятся к сфере жизнеобеспечения населения МО¹.

Важными предпосылками эффективного общественного контроля в ЖКХ являются:

– принятие № 8-ФЗ 2009 г. «Об обеспечении доступа к информации о деятельности государственных органов и органов местного самоуправления» и №93-ФЗ 2012 года позволило во всех МО городов и районов РБ создать муниципальные контрольные органы в жилищной сфере (МЖК). В настоящее время в сфере ЖКХ осуществляется около десятка видов контроля. Но, к сожалению, количество обращений в госкомжилнадзор РБ идет по нарастающей, так, за 9 месяцев рост составил почти в два раза по сравнению с предыдущим периодом и в основном на работу УК, начисления оплаты за ЖКУ. Следует здесь добавить, что в работе с обращениями граждан происходят определенные сложности. Как правило, обращение направляется от 3 до 5, а то и более структур власти с одним и тем же содержанием и последняя инстанция, которая дает ответ заявителю, получает в разное время из вышестоящих органов указанное заявление и вновь возвращается к его рассмотрению.

Распоряжением Правительства РФ от 02.02.2010 г. №102-р утверждена новая Концепция федеральной целевой программы «Комплексная

¹ Бабун Р. В. Организация муниципального управления. Спб., 2012. С. 207.

программа модернизация и реформирования жилищно-коммунального хозяйства на 2010–2020 годы». Основные направления работы следующие.

1. Развитие конкурентных отношений в сфере управления и обслуживания жилищного фонда.

2. Развитие системы управления имуществом комплексом коммунальной сферы с использованием концессионных соглашений и иных механизмов государственно-частного партнерства.

3. Завершение перевода льгот и субсидий по оплате жилья и коммунальных услуг в денежную форму.

4. Развитие системы ресурсо- и энергосбережения.

Взаимодействие органов власти по решению проблем ЖКХ не должно приводить к нарушению требований закона № 135-ФЗ «О защите конкуренции». К основным проблемам можно отнести:

- монополизм отрасли, отсутствие опыта добросовестной конкуренции;
- наличие на всех уровнях естественных монополий (газо-, электро- и теплоснабжения, водоканалхозяйство), в ряде случаев сохраняется искусственный монополизм.

Практическая реализация норм Жилищного кодекса РФ выявила следующие сложные проблемы.

1. Передача жилищного фонда в частную собственность (приватизация составляет более 80%) не способствовала решению накопившихся в отрасли проблем. Среди основных это износ жилого фонда, накопившийся недоремонт, более 60% износ в коммунальной сфере, значительные потери используемых ресурсов, низкая активность собственников жилого фонда в управлении.

Принятие федерального закона № 185-ФЗ в 2007 г. позволило реально сдвинуть с «мертвой точки» вопросы капитального ремонта многоквартирных домов (МКД) и переселения граждан из аварийного жилищного фонда.

С 2008 г. Республика Башкортостан активно сотрудничает с Фондом. Это взаимодействие позволило финансово стабилизировать, начать модернизацию и систематизировать работу в сфере реформирования отрасли и набрать большой опыт в реализации адресных программ по проведению капитального ремонта МКД и переселению граждан из аварийного жилищного фонда. За последние пять лет республика получила финансовую поддержку из Фонда на указанные цели в сумме более 12.5 млрд. рублей. Это позволило улучшить жилищные условия около 240 тысяч граждан. Однако срок действия Фонда заканчивается и предполагается переход к региональным фондам реформирования ЖКХ¹.

¹ Материалы Коллегии МЖКХ РБ от 14.08.2013 г.

2. Неудовлетворительная организация деятельности многих управляющих компаний, непрозрачность расходования ими собранных денежных средств с населения, многочисленные случаи прямого мошенничества со стороны УК, отсутствие реальной конкуренции на рынке управления жилищным фондом. Ситуацию может изменить принятое Постановление Правительства РФ от 23.09.2010 г. № 731 «Об утверждении стандарта раскрытия информации организациями, осуществляющими деятельность в сфере управления многоквартирными домами», и особенно внесение важных изменений и дополнений в Жилищный кодекс РФ Федеральным законом от 07.06.2011 г. № 123. Согласно этому закону органы местного самоуправления получили дополнительные полномочия в проверке деятельности УК предоставлять гражданам по их запросам информацию об установленных ценах (тарифах), работах и услугах, участии в годовых собраниях собственников помещений в многоквартирных домах (МКД).

Для дальнейшего совершенствования деятельности отрасли необходимо следующее.

1. Разработать законодательную инициативу по повышению уровня ответственности собственников за неисполнение или уклонение от исполнения обязанностей, связанных с участием в управлении и в финансировании содержания и ремонта (восстановлении, модернизации) МКД.

2. Разработать методические рекомендации для органов исполнительной власти регионов и органов МСУ, определяющие:

– минимальный уровень обязательных платежей на капремонт общего имущества в МКД;

– схему и подходы в управлении собранными платежами.

3. Определить порядок контроля за использованием средств, аккумулируемых в рамках реализации региональных систем капитального ремонта МКД.

4. Подготовительная и информационно-разъяснительная работа, особенно в части введения обязательных платежей за капремонт.

5. Последовательную передачу ответственности собственнику и обязательное участие в управлении МКД, оптимизированный порядок принятия решений, превращение в ответственного заказчика ЖКУ, полная оплата за ЖКУ по договору управления, ответственного за качество ЖКУ и состояние дома.

Накопленный недоремонт в жилищном фонде позволит решить Указ Президента РФ № 600 от 07.05.2012 года «О мерах по обеспечению граждан РФ доступным и комфортным жильем и повышению качества жилищно-коммунальных услуг». Для достижения указанных целей необходимо решить следующие задачи.

1. Организация СРО позволяет сформировать цивилизованный рынок услуг по управлению жилищным контролем.

2. Повысить степень общественного и гражданского контроля за эффективностью исполнения Указов Президента РФ и постановлений Правительства РФ, которая осложняется следующими обстоятельствами:

- нет общей методики оценки результатов;
- формирование единой информационной системы на всех уровнях позволит иметь доступ к информации и повысить эффективность контроля;
- система «Открытый регион» позволит подключение общественных организаций по взаимодействию и повышению качества государственного управления в отрасли;
- инвентаризация жилищного фонда, конечная цель которого – энергоэффективность комплексно отремонтированных домов;
- последовательную передачу ответственности собственнику, обязательное участие в управлении МКД, оптимизированный порядок принятия решений, превращение в ответственного заказчика ЖКУ, полная оплата за ЖКУ по договору управления, ответственность за качество ЖКУ и состояние дома.

Помимо «традиционных» проблем в ЖКХ появляются современные, связанные с неразвитостью рыночных отношений в отрасли, низкий уровень оплаты труда занятых в данной сфере, рост неплатежей, связанная с ростом тарифов и платежеспособностью малообеспеченных граждан и коррупция...

В подтверждение «беспредельного воровства и коррупции в ЖКХ» глава Счетной палаты РФ озвучил результаты комплексного аудита: объем нарушений в этой сфере составил 17,6 млрд. руб. и добавил, что «проблемы – в региональных и муниципальных властях».

Гигантские размеры коррупционных махинаций подтверждаются и официальной статистикой. По последним данным Росфинмониторинга, объем сомнительных операций в сфере ЖКХ достигает 40 млрд. руб. в год. Закончим перечисление высказыванием главы МВД России о том, что каждые три месяца в офшоры уводится 10 млрд. руб. из тех, что население платит за «комуналку», т. е. те же 40 млрд. в год, что составляет примерно 20% от годовой суммы инвестиций в отрасли¹.

Таким образом, взаимодействие в треугольнике: власть – собственник – бизнес в решении проблем ЖКХ имеет исторически короткий срок, происходит отладка механизмов взаимоотношений с учетом интересов каждого участника, и важно, чтобы эти отношения строились на четких, ясных и понятных принципах.

¹ Аванесян В. Р. О реформах в ЖКХ // ЖКХ: журнал руководителя и главного бухгалтера. – 2013. – № 3. – С. 25.

РЕФОРМА МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ: ЗАРУБЕЖНЫЙ ОПЫТ

ETHICS OF LOCAL GOVERNMENT EMPLOYEES: FOREIGN COUNTRIES' EXPERIENCE

T. T. Galiullin,

г. Уфа, старший преподаватель кафедры государственного и муниципального управления Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, кандидат социологических наук

T. T. Galiullin,

c. Ufa, senior lecturer of State and Municipal Management law Bashkir Academy of public service and management at the President of the Republic of Bashkortostan, Candidate of Sociological Sciences

Аннотация: Муниципальная реформа не была реализована в полной мере и не привела к тем результатам, которые потенциально были в ней заложены. Это связано с историческими и культурными традициями и проблемами финансового обеспечения.

Ключевые слова: Местное самоуправление, муниципальная реформа, англосаксонская модель.

Abstract: Municipal reform has not been implemented in full and did not lead to results that are potentially there were laid. This is due to historical and cultural traditions, and financial security issues.

Keywords: Local government, municipal reform, anglosakesonskaya model.

Местное самоуправление является важнейшей и неотъемлемой частью государственного управления большинства стран мира. Правовое государство, делегирующее свои полномочия муниципальным органам власти, дает возможность населению самостоятельно решать задачи и принимать решения на местном уровне. Анализируя мировой опыт развития местного самоуправления, можно с уверенностью утверждать, что местное самоуправление – явление сложное и проблемное. Во многом это обусловлено историческими особенностями развития того или иного государства, принципами организации государственной власти, формой правления и т.д. В отдельных странах местное самоуправление централизовано, а его деятельность жестко регламентирована государством. В других странах местное самоуправление представляет собой автономную систему, лишь косвенно контролируемую государством. Так или иначе, изучение зарубежного опыта местного самоуправления поможет нам разобраться в проблемных и дискуссионных моментах развития местного самоуправления, повысить его эффективность, сделать понятным для населения, а в дальнейшем избежать ошибки прошлого.

Развитие местного самоуправления во многих странах мира носило постепенный и эволюционный характер. Так, например, в США основы местного самоуправления были заложены еще в середине XIX в. Закон 1868 г. «Положение о деятельности местных органов» закрепил принципы формирования местного самоуправления за штатами, предоставив последним возможность самостоятельно определить основы формирования власти на местах. Полномочия местных органов власти в штатах достаточно широкие и представляют разные формы организации. Отметим, что степень регулирования различных аспектов местного самоуправления и деятельности муниципальных служащих в разных штатах различается. Например, в северо-восточных штатах полномочия органов местного самоуправления ограничены, в то время как южные штаты обладают большей автономией в возможности принятия решений. В настоящее время в органах местного самоуправления США работают около 10 млн. человек. Таким образом, на 32 гражданина США приходится 1 муниципальный служащий. Отметим и высокий процент социальной активности населения на местах на выборах шерифов и мэров, а также в местные советы (общественные, попечительские и т. д.).

С другой стороны, в некоторых странах Европы местное самоуправление носит более централизованный характер и подробно регламентируется конституциями. Законы о местном самоуправлении в европейских странах начали приниматься во второй половине XX в., где завершающим этапом юридического оформления местного самоуправления стало принятие в 1985 г. международного документа – Европейской хартии о местном самоуправлении, которую на сегодняшний день ратифицировали 44 страны Совета Европы.

В Хартии изложены основные принципы местного самоуправления; здесь же определяется, что оно должно основываться на конституционной и юридической базе. В ряде статей предусмотрено право органов местного самоуправления на собственные территориальные границы и определение своих административных структур. В двух статьях ограничивается административный контроль над деятельностью органов местного самоуправления и обеспечивается выделение им достаточных финансовых средств. Также важный пункт Хартии относится к сфере компетенции местных органов власти, делая ее более обширной и целостной. При этом ограничения деятельности местной власти государственными органами устанавливаются законодательно. Более того, Хартия предусматривает соотношение различных форм местного самоуправления и систем муниципальной службы, что обусловлено историческими, географическими и демографическими особенностями той или иной страны.

Принятие Хартии о местном самоуправлении заложило тенденцию, особенно в западноевропейских странах, к отделению государственного управления от местного. Прежде всего, это проявилось в перераспределении полномочий между центральными и местными властями в области налогообложения, бюджетной политики, принятия решений и т. д. Это позволило вывести местное самоуправление на новый этап взаимоотношений с населением: с одной стороны, повышается уровень ответственности муниципальных органов за проведение мероприятий на местном уровне, с другой стороны, местное самоуправление становится привлекательным для самого общества, которое теперь заинтересовано в эффективной работе муниципальных органов власти. Проще говоря, органы местной власти и население заключают между собой некий договор, предусматривающий двусторонние обязательства и высокую ответственность. Партнерский принцип отношений, предусмотренный таким договором, позволяет создать во многих европейских странах некий баланс взаимоотношений местной власти и населения, что способствует значительному повышению эффективности местного самоуправления в Европе.

В этом году исполнилось десять лет с момента принятия ФЗ № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», который явился новым этапом реформирования местного самоуправления в нашей стране, начавшегося еще в 90-е годы XX века. Закон заложил и определил направления муниципальной реформы в России, основной целью которой, по мнению профессора Халикова М. И., является формирование реального интереса у местного сообщества максимально развивать и использовать все возможные ресурсы для решения вопросов местного значения.

Десятилетний этап реформы местного самоуправления сегодня уже позволяет подвести определенные итоги. Так, ФЗ-131 позволил сформировать правовую базу местного самоуправления, создать стройную систему муниципальных образований, четко распределить полномочия между различными акторами местного самоуправления, заинтересовать муниципальные образования в максимальном использовании собственных ресурсов и т. д.

Однако муниципальная реформа не была реализована в полной мере и не привела к тем результатам, которые потенциально были в ней заложены. Этому есть объяснение.

Во-первых, формирование эффективной и отлаженной системы местного самоуправления, как уже указывалось выше, обусловлено историческими предпосылками. Если в западных странах последовательное формирование системы местного самоуправления заняло не одно столетие и

нашло юридическое оформление лишь в конце XX века, то в нашем государстве только за XX столетие несколько раз менялось отношение к проблеме местного самоуправления со стороны власти и населения, а также к стратегии и концепции его развития. Формирование новой модели местного самоуправления в современном российском государстве началось заново, «с нуля», однако нам очень важно учесть громадный отечественный и зарубежный опыт в этом вопросе.

Во-вторых, значительное влияние на развитие местного самоуправления оказывает само население. Заложённая в сознании наших граждан ещё со времен «царя Гороха» общинная психология оставляет общество за бортом муниципальных отношений. Поэтому сегодня требуется активная пропаганда и вовлечение населения в местное самоуправление. В западных странах общество понимает всю важность и ответственность его участия в управлении местными территориями. Стоит, правда, оговориться, что сегодня в России очевидна дифференциация социальной активности граждан в местном самоуправлении в городе и селе. Эксперты и муниципальные служащие отмечают, что в сельской местности участие населения в местном управлении значительно активнее и выше, чем в городе. Конечно, во многом это обусловлено финансовыми, материальными, инфраструктурными возможностями муниципального образования. Получается, что там, где условия проживания сложнее, участие населения в решении собственных проблем выше.

В-третьих, проблема финансового обеспечения. Закон не предусматривает четкой стратегии финансового обеспечения местного самоуправления, дифференциации по уровню дохода, самообеспеченности муниципального образования. Фактически в нашем государстве происходит уравнительный принцип распределения финансов, что выливается в недофинансирование местных бюджетов ряда муниципальных образований. Так, во многих государствах (например, в Германии) финансирование муниципалитетов происходит по четко разработанным критериям, одним из которых является уровень жизни населения муниципалитета, социальная активность общества, количество проживающих людей и т. д. Однако такая система предполагает значительное ограничение автономии местного самоуправления. В США, Великобритании местные органы власти имеют высокую степень свободы в сфере местного налогообложения, что способствует формированию и развитию у муниципалитета собственной налогооблагаемой базы. Местные органы власти оставляют у себя большую часть основных налогов (подоходный, на собственность, НДС, акцизный сбор, корпоративный налог). Однако такая форма финансирования обеспечивается достаточно стабильной экономической конъюнктурой страны.

В-четвертых, проблема организационной модели местного самоуправления. Как отмечает профессор Халиков М.И., это связано с искусственным разделением государственного и муниципального уровней управления, обусловленного статьей 12 Конституции Российской Федерации. В культурно-историческом плане Россия не была готова к введению этой нормы, характерной для англо-саксонской модели местного самоуправления. В результате государство все равно де-факто осуществляет административное управление территориями, а государственный контроль становится даже более жестким, но де-юре переносит ответственность за решение муниципальных проблем на органы местного самоуправления¹. Руководитель или депутаты зачастую опасаются или не могут принять самостоятельных решений на местном уровне.

Наконец, нужно отметить, что привлечение интереса к местному самоуправлению должно быть обоюдным как со стороны населения, так и со стороны муниципальных властей, к которым сегодня предъявляются строгие критерии профессионального соответствия должностям. Современный глава (или мэр) – это менеджер, который заинтересован в развитии своего муниципалитета, как генеральный директор в коммерческой фирме. Однако слабая финансовая обеспеченность местного самоуправления при достаточно жесткой форме отчетности и ответственности сильно снижают популярность профессиональной работы в органах местной власти.

Резюмируя вышесказанное, можно отметить, что для России наиболее предпочтительной могла бы стать модель континентального типа местного самоуправления, предполагающая ограничение автономии местного самоуправления, наличие на местах специальных государственных уполномоченных, контролирующих органы местного самоуправления, сочетание местного самоуправления и органов государственной власти местного уровня, выборность населением и назначаемость государством. Однако формирование подобной формы организации местного самоуправления предусматривает последовательный, продуманный и системный подход к данной проблеме. В этой связи, принятый в 2003 году ФЗ-131 и заложивший основы местного самоуправления в России сегодня однозначно требует логической доработки и совершенствования.

¹ Халиков М. И. Муниципальная реформа в России: проблемы, достижения, перспективы // Экономика и управление: научно-практический журнал. – 2013. – № 2. – С. 24.

ПРОБЛЕМЫ РАЗВИТИЯ СИСТЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ВЗГЛЯД РУКОВОДИТЕЛЕЙ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ¹

PROBLEMS OF DEVELOPMENT OF SYSTEM OF LOCAL GOVERNMENT: VIEW OF HEADS OF MUNICIPALITIES

Е. Е. Горяченко,

*г. Новосибирск, зав. сектором муниципального управления Института
экономики и организации промышленного производства СО РАН,
кандидат экономических наук*

E. E. Goryachenko,

*с. Novosibirsk, Head of sector of municipal management Institute of Economics
and Industrial Engineering of the Siberian Branch of the Russian Academy of Science,
Candidate of Economic Sciences*

Аннотация: *Статья базируется на оценках современной ситуации в сфере местного самоуправления и возможных направлениях ее совершенствования с позиций руководителей муниципальных образований. Информационной базой служат результаты экспертных опросов, полученные в рамках мониторинга социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях России. Сделаны выводы о неоднозначности происходящих изменений в сфере местного самоуправления: несмотря на декларируемое повышение роли местного самоуправления наблюдается усиление централизации, ограничивающее возможности решения вопросов местного значения. Основные проблемы, по мнению руководителей, коренятся в противоречивости нормативно-правового поля, регулирующей деятельность органов местной власти. Для успешного функционирования системы местного самоуправления требуется разработка новой концепции его развития, направленной на решение проблем разграничения полномочий и ответственности между государственным управлением и самоуправлением, сбалансированности объема полномочий органов местного самоуправления и ресурсов для их осуществления. Подчеркнута необходимость дифференцированного подхода к разным типам муниципальных образований с учетом региональной специфики вместо унификации правовых основ, предусмотренной действующим законодательством.*

Ключевые слова: *Система местного самоуправления, муниципальные образования, мониторинг социально-экономической ситуации, концепция развития местного*

¹ Доклад базируется на результатах ежегодных экспертных опросов руководителей муниципальных образований, проводимых социологической лабораторией Ассоциации сибирских и дальневосточных городов под руководством автора совместно с Ассоциацией городов Поволжья, Ассоциацией «Города Урала» и Союзом городов Центра и Северо-Запада в рамках мониторинга социально-экономической ситуации в муниципальных образованиях России.

Материалы служат одним из информационных источников проекта «Модернизация регионального и муниципального управления в России и Украине» в рамках совместного проекта фундаментальных исследований НАН Украины и СО РАН.

самоуправления, разграничение полномочий и ответственности между уровнями власти, дифференцированный подход к муниципальным образованиям.

Abstract: Article is based on estimates of a modern situation in the sphere of local government and the possible directions of its improvement from positions of heads of municipalities. Information base are the results of expert polls received within monitoring of a social and economic situation in municipalities of Russia. Conclusions are drawn on ambiguity of occurring changes in the sphere of local government: despite declared increase of a role of local government the strengthening of centralization limiting possibilities of the solution of questions of local value is observed. The main problems, according to heads, root in discrepancy of the standard legal framework regulating activity of bodies of local government. Successful functioning of system of local government requires development of the new concept of its development directed on the solution of problems of differentiation of powers and responsibility between government administration and local government, balance of volume of powers of local governments and resources for their implementation. Need of the differentiated approach to different types of municipalities taking into account regional specifics instead of the unification of legal bases provided by the current legislation is emphasized.

Keywords: System of local government, municipalities, monitoring of a social and economic situation, the concept of development of local government, differentiation of powers and responsibility between the power levels, the differentiated approach to municipalities

2013 год в известном смысле можно считать юбилейным для системы местного самоуправления России: прошло 15 лет с момента ратификации Европейской хартии местного самоуправления и 10 лет со времени принятия Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Что изменилось в деятельности органов местного самоуправления за это время? Какие проблемы в работе органов местного самоуправления в настоящее время возникают на местах? Каковы возможные пути решения этих проблем с позиции руководителей муниципальных органов власти?

Для ответа на эти вопросы в апреле–мае 2013 г. опрошено 85 руководителей разных типов муниципальных образований из 42 субъектов Федерации.

В условиях происходящего в России реформирования системы власти 43% опрошенных руководителей муниципальных образований отмечают позитивные изменения роли местного самоуправления, обращая внимание на то, что органам местного самоуправления удалось продвинуться в решении ряда проблем в сферах образования, здравоохранения, жилищного строительства, сноса аварийного и ветхого жилья, капитального ремонта жилищного фонда, дорожного хозяйства, благоустройства и др.

Вместе с тем 37% говорят о неизменности роли местного самоуправления, а 19% оценивают процесс изменений негативно, считая, что за последние годы наблюдается не повышение, а снижение роли мест-

ного самоуправления. При этом следует отметить, что оценка изменений роли местного самоуправления в 2013 г. менее оптимистична, чем в 2012 г.: на 17 процентных пунктов уменьшилась доля позитивно оценивающих эти изменения, прежде всего за счет увеличения числа негативных оценок.

Современная ситуация с местным самоуправлением, по мнению руководителей муниципальных образований, лишь частично соответствует основным положениям Европейской Хартии местного самоуправления (такую оценку дали 74% опрошенных) и только 19,5% говорят о полном соответствии. Прежде всего, отмечается, что не в полной мере соблюдаются положения Хартии о том, что финансовые ресурсы органов местного самоуправления должны быть соразмерны полномочиям, предоставленным им Конституцией или законом.

Говоря об ожиданиях дальнейших изменений в работе местных органов власти, необходимо обратить внимание на то, что хотя сегодня 54,4% считают, что произойдут изменения к лучшему, в целом наблюдается снижение по сравнению с прошлым годом доли оптимистичных оценок и повышении пессимистичных (табл. 1).

Таблица 1

Ожидаемые направления изменений для работы органов местной власти, в % к числу ответивших

	2013 г.	2012 г.
Произойдут изменения к лучшему	56,6	74,3
Произойдут изменения к худшему	10,8	2,7
Ничего не изменится	22,9	12,2
Другое	3,6	1,4
Затрудняюсь ответить	6,0	9,5

В целом перспективы развития системы местного самоуправления в русле провозглашенных направлений развития России оцениваются неоднозначно. С одной стороны, по мнению руководителей муниципальных образований, реальная модернизация страны невозможна без повышения роли местного самоуправления, реформа должна позволить повысить эффективность и качество управления в стране, в том числе и на местном уровне, а с другой стороны, в рамках проводимой административной реформы проявляется тенденция к централизации, укреплению вертикали власти, и, следовательно, можно ожидать повышения влияния федерального центра на принимаемые решения и снижение самостоятельности муниципалитетов (табл. 2).

Таблица 2

Распределения ответов на вопрос «Что сдерживает самостоятельность местных органов власти и управления в современных условиях?», % к числу ответивших, 2012–2013 гг.

	2013 г.	2012 г.
Ограниченность финансовых средств и материальных ресурсов	95,3	94,7
Противоречивость принимаемых законодательных актов	57,6	53,3
Неразработанность механизмов реализации законодательства	56,5	54,7
Попытки вмешательства со стороны вышестоящих органов	31,8	25,3
Недостаточность правовых гарантий	28,2	30,7
Неподготовленность кадров на местах, уровень квалификации	21,2	17,3
Привычка работать по-старому	14,1	18,7
Неотрегулированность взаимоотношений на территории	10,6	24,0
Недостаточная инициативность работников	8,2	6,7

Как видим, сдерживающие факторы достаточно устойчивы, можно говорить, пожалуй, только о возрастающих попытках вмешательства со стороны вышестоящих органов и обострении ситуации с кадрами.

Основные трудности для себя как руководителя при работе в современных условиях 63,2% опрошенных видят в ограниченности предоставленных прав, а также в отсутствии надежных правовых гарантий (52,6%).

Отношение опрошенных руководителей муниципальных образований к изменениям, внесенным в последнее время в законодательные акты, неоднозначно. Так, распределение мнений по поводу решений, предназначенных для увеличения доходной базы местных бюджетов, близко к равномерному: 36,1% считают их началом системной работы по укреплению финансовой базы местного самоуправления, а по 28,9% оценивают их либо как локальную меру, позволяющую временно ослабить напряженность, либо как мелкую уступку, сознательно отвлекающую от системного решения проблем местного самоуправления (табл. 3).

По мнению опрошенных, изменения, внесенные в последнее время в действующее законодательство, существенно не меняют взаимоотношений с органами государственной власти (62,7%), с другими органами местного самоуправления данного муниципального образования (75,4%), с органами местного самоуправления других муниципальных образований (89%).

**Распределение ответов на вопрос:
«В каких сферах изменения, внесенные в последнее время
в действующее законодательство, способствуют улучшению ситуации
в Вашем муниципальном образовании?
А в каких, наоборот, усложняют работу?»,
% к числу ответивших**

	Улучшают	Не изме- няют	Усложняют
Взаимоотношения с населением	39,5	50,0	10,5
Межбюджетные отношения	25,0	42,1	32,9
Взаимоотношения с органами государственной власти	22,7	62,7	14,7
Взаимоотношения с другими органами местного самоуправления Вашего муниципального образования	20,3	75,4	4,3
Земельно-имущественные отношения	19,7	51,3	28,9
Взаимоотношения с органами местного самоуправления других муниципальных образований	11,0	89,0	0,0

Вместе с тем, в связи с внесенными изменениями, 28,9% руководителей муниципальных образований отмечают усложнение земельно-имущественных отношений, 32,9% – межбюджетных отношений, 14,7% – взаимоотношений с органами государственной власти. В законодательстве не до конца решены проблемы разграничения полномочий и ответственности между государственным управлением и самоуправлением, финансового обеспечения передаваемых полномочий, более того, в ряде случаев происходит перераспределение финансовых средств, лишаящее местные бюджеты части доходов, в связи с чем обостряется проблема формирования местных бюджетов. Руководители указывают на усложнение процедур финансирования отраслей образования, здравоохранения, социальной поддержки населения, болезненный и недостаточно отрегулированный процесс разграничения прав собственности и перераспределения имущества между уровнями власти.

При этом многие опрошенные руководители муниципальных образований считают, что основные проблемы коренятся не столько в нормах Закона № 131-ФЗ, в который постоянно вносятся поправки (с момента его принятия поправки вносились в него 84 раза), сколько в противоречивости нормативно-правового поля, несогласованности норм отдельных законов, потому для успешного функционирования системы местного самоуправления требуется приведение их в соответствие и устранение противоречий.

Для повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления, осуществления противодействия кризисным явлениям на местах требуется внесение изменений и поправок в целый ряд нормативно-правовых актов (как федеральных, так и региональных), регламентирующих деятельность органов местного самоуправления и их взаимодействия с хозяйствующими субъектами, финансово-кредитными и другими органами на территории.

В последнее активно высказывается точка зрения о необходимости разработки и принятия новой концепции местного самоуправления (табл. 4).

Таблица 4

Оценка руководителями муниципальных образований актуальности и полезности новой концепции местного самоуправления

	% к числу ответивших
Крайне важна и своевременна	35,8
Такая работа полезна, но не стоит с ней торопиться	43,2
Сомневаюсь, что создание концепции сможет что-то изменить	18,5

По мнению опрошенных, основное внимание в новой концепции должно быть уделено вопросам сбалансированности объема полномочий и ресурсов для их осуществления (84%), расширения экономической базы местного самоуправления (81,5%), четкого разграничения предметов ведения и полномочий между органами и уровнями власти (69,1%). Кроме того, более половины руководителей муниципальных образований считают, что в концепции должна быть зафиксирована необходимость дифференцированного подхода к муниципальным образованиям с учетом региональной специфики (табл. 5).

Таблица 5

**Распределение ответов на вопрос:
«Что, на Ваш взгляд, должно быть зафиксировано в новой концепции?»**

	% к числу ответивших
Сбалансированность объема полномочий и ресурсов для их осуществления	84,0
Расширение экономической базы местного самоуправления	81,5
Четкое разграничение предметов ведения и полномочий между органами и уровнями власти	69,1
Дифференцированный подход к муниципальным образованиям с учетом региональной специфики	53,1
Основы взаимоотношений органов местного самоуправления с органами государственной власти	35,8
Определение роли местного самоуправления в развитии общества	23,5

Основная часть опрошенных поддерживает обсуждаемые предложения относительно изменения системы разграничения предметов ведения и полномочий между органами местного самоуправления и государственной власти и закрепления в концепции четкого разделения на группы, считая, что это приведет к большей урегулированности взаимоотношений и повышению ответственности: собственно вопросы местного значения, решаемые самостоятельно под свою ответственность за счет средств местных бюджетов; вопросы государственного значения, решаемые органами местного самоуправления городских округов и муниципальных районов за счет государственных средств; иные государственные полномочия, принимаемые органами местного самоуправления при условии их согласия от власти субъектов Федерации для выполнения за счет субвенций; добровольные полномочия, принимаемые на себя органами местного самоуправления при наличии средств для их исполнения. Вместе с тем, высказываются сомнения в результативности такого деления, связанные с проблемами обеспеченности финансовыми ресурсами.

В реализации задач, возникающих в современных условиях перед органами местного самоуправления, их руководители ожидают реальной помощи от субъектов различного уровня (табл. 6).

Таблица 6

**Распределение ответов на вопрос:
«От кого в первую очередь Вы ожидаете реальной помощи
в реализации задач, стоящих перед органами местного самоуправления?»,
% к числу ответивших**

	2013 г.	2012 г.
От Президента РФ	76,5	69,4
От руководителя субъекта РФ	65,4	72,2
От федеральных органов законодательной власти	63,0	54,2
От Правительства РФ	45,7	44,4
От законодательного органа субъекта Федерации	42,0	43,1
От межрегиональных ассоциаций	34,6	26,4
От исполнительных органов субъекта Федерации	25,9	36,1
От Председателя Правительства РФ	18,5	30,6
От Общероссийского Конгресса муниципальных образований	18,5	9,7
От совета муниципальных образований субъекта Федерации	16,0	13,9
От представителя Президента РФ в федеральном округе	12,3	13,9
От Общественной Палаты РФ	2,5	5,6

Наиболее значительные ожидания в настоящее время руководители местных органов власти связывают с органами государственной власти, причем, прежде всего, персонифицированными: руководителем субъекта Федерации и Президентом РФ (показательно, что в 2013 г. можно говорить о повышении доверия и, соответственно, уровня ожиданий реальной помощи от Президента РФ, в результате чего сегодня он занимает 1-е место среди субъектов, на которых возлагают основные надежды руководители муниципального уровня, против 6-го места в 2010 г.).

Наиболее существенно снизился уровень ожиданий реальной помощи от Председателя Правительства РФ и от органов власти субъекта Федерации, в том числе и его руководителя. По-видимому, работа в условиях кризиса и выхода из него несколько развеяла иллюзии относительно реальности получения помощи от этих органов государственной власти.

Вместе с тем повысились надежды на получение реальной помощи от межмуниципального взаимодействия, прежде всего от межрегиональных ассоциаций, причем ожидания, связываемые с ними выше, чем с Общероссийским Конгрессом муниципальных образований и с внутрирегиональными Советами (они занимают соответственно 9–10-е место из 12). Это, на наш взгляд, требует более углубленного изучения причин недостаточной роли этих субъектов в решении проблем местного самоуправления и поиска направлений повышения их эффективности.

КОМПЕТЕНТНОСТНЫЙ ПОДХОД КАК ФАКТОР ПРОФЕССИОНАЛЬНОГО РОСТА СТУДЕНТОВ ВУЗОВ

COMPETENCE APPROACH AS A FACTOR OF PROFESSIONAL GROWTH OF STUDENTS OF UNIVERSITIES

С. Е. Грошева,

г. Уфа, младший научный сотрудник отдела государственной и муниципальной службы Научно-исследовательского центра проблем управления и государственной службы Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан

S. E. Grosheva,

с. Ufa, Junior researcher of Civil and Municipal Services Scientific-Research Centre Bashkir Academy of public service and management at the President of the Republic of Bashkortostan

Аннотация: В статье раскрывается сущность профессиональной компетентности студентов – будущих государственных и муниципальных служащих. Анализ структуры профессиональной компетентности.

Ключевые слова: компетентность, профессиональная компетентность, изменение уровня профессиональной компетентности студентов.

Abstract: *The article reveals the essence of professional competence of students - the future of Federal and municipal authorities. Analysis of the structure of professional competence.*

Keywords: *competence, professional competence, measurement of the level of professional competence of students.*

Современные условия жизни диктуют высокие требования к подготовке специалистов в любой сфере профессиональной деятельности, что обуславливает необходимость планирования карьеры и повышения конкурентоспособности выпускников вузов на рынке труда.

На сегодняшний день наиболее конкурентоспособным оказывается специалист, адекватно реагирующий на новые социальные ожидания, мобильный, способный к профессиональному самосовершенствованию.

Необходимость компетентного подхода в высшем профессиональном образовании определяется социально-экономическими, политическими, культурными изменениями, характеризующими современное общество, которое требует достижения нового качества конечного результата данной сферы образования – профессиональной компетентности выпускника вуза.

Компетентный подход, реализуемый современным высшим образованием, предполагает развитие у студентов набора ключевых компетенций, которые определяют его успешную адаптацию в обществе. Последние включают, помимо сугубо профессиональных знаний и умений, такие качества, как инициатива, сотрудничество, способность к работе в группе, коммуникативные способности, умение учиться, логически мыслить, отбирать и использовать информацию. Общество заинтересовано в формировании личности специалиста, обладающего высоким уровнем социальной компетентности, которая бы обеспечивала психологическую зрелость, профессиональную эффективность и социальную востребованность выпускника во всех сферах жизнедеятельности¹.

Образовательный результат в контексте Болонского процесса должен быть представлен «профессиональной подготовленностью выпускника к рынку труда», который понимается как «использование знаний, умений, компетенций, а также личностных характеристик для успешного роста выпускников высших учебных заведений в выбранной профессии и для расширения перспектив их трудоустройства, в чем заинтересованы как сами выпускники, так и общество, экономика, в целом, и работодатели в частности»².

¹ Краснокутская С. Н. Формирование социальной компетентности студентов вуза: Дисс... канд. пед. наук. – Ставрополь, 2006. URL: <http://kk.convdocs.org/docs/index-71287.html> (Дата обращения: 13.07.2013).

² Плуженская Л. В. Модель измерения подготовленности выпускника к рынку труда // Ярославский педагогический вестник. – 2011. – № 1. – С.181.

Для повышения конкурентоспособности, адаптации и успешного развития карьеры выпускников вуза актуальной становится задача формирования карьерной компетентности студентов вуза в процессе получения высшего профессионального образования. Осознание и отношение к образовательной деятельности не только как к процессу формирования профессиональной компетентности, но и как к начальному этапу построения карьеры обеспечивает базу, на которой выпускник вуза принимает решения о возможных сферах профессиональной деятельности. Анализ понятий «карьера», «компетентность» привел к пониманию карьерной компетентности как интегративного качества личности, характеризующегося стремлением, готовностью и способностью реализовать свой потенциал в возможных путях социально-трудовой деятельности и осознанию необходимости начать ее формирование в вузе¹.

В толковых словарях компетентность определяют как осведомленность, эрудированность. Под профессиональной компетентностью понимают совокупность профессиональных знаний, умений, а также способы выполнения профессиональной деятельности.

В научных трудах понятие «компетентность» трактуется по-разному: как синоним профессионализма и как только одна из его составляющих; как «готовность специалиста включиться в определенную деятельность» и как атрибут подготовки к будущей профессиональной деятельности. Понятие «компетентность» рассматривается либо как способность результативно действовать, эффективно решать, «связывать» проблему, применять знания в нестандартной ситуации или как способность специалиста квалифицированно выполнять задачу или работу. Компетенции в отличие от обобщенных, универсальных знаний имеют действенный, практико-ориентированный характер, их можно определить как совокупность (систему) знаний в действии. Поэтому они, кроме системы теоретических и прикладных знаний, включают также когнитивную и операционно-технологическую составляющие. Общая структура этой категории содержит набор знаний, умений и навыков, ценностей, эмоций, поведенческих компонентов и т. д., позволяющих человеку эффективно осуществлять определенную деятельность или выполнять определенные профессиональные функции.

Анализ исследований в области теории компетентностного образования показывает, что в новых условиях не отрицаются привычные знания, умения, навыки. Происходит перенос акцентов на знание, понимание, навыки, в результате интегрирования которых формируются компетенции,

¹ Осипова С. И., Янченко И. В. Карьерная компетентность как предмет педагогического исследования // Вестник КемГУ. – 2012. – № 3 (51). – С. 135–141.

которые большинством специалистов сегодня трактуются как способность и готовность личности к той или иной деятельности.

Компетенция – способность и готовность личности к той или иной деятельности. Компетенции специалистов являются интегративным качеством, позволяющим осваивать и применять междисциплинарные знания и умения в профессиональной деятельности.

Универсальные (общие) компетенции характеризуют особенности деятельности любого специалиста и подразделяются на социально-личностные, общенаучные, инструментальные.

Профессиональные компетенции отражают профессиональные особенности деятельности специалиста, структурируются на подгруппы, соответствующие основным видам деятельности специалиста (проектно-конструкторские, испытательно-технологические, эксплуатационно-внедренческие и др.).

Профессиональная компетентность – результат подготовки студентов определенной специальности, выраженный в уровне освоения соответствующих универсальных и профессиональных компетенций, интегральная характеристика личности выпускника-специалиста.

Компетентностная модель выпускника – целевая функция направления подготовки студентов по конкретной специальности; представляет собой систему универсальных и профессиональных компетенций, подлежащих освоению для достижения профессиональной компетентности.

Основными уровнями профессиональной компетентности субъекта деятельности становятся обученность, профессиональная подготовленность, профессиональный опыт и профессионализм.

О наличии компетентности судят по результату труда человека. Каждый работник компетентен в той степени, в какой выполняемая им работа отвечает требованиям, предъявляемым к конечному результату данной профессиональной деятельности; оценка или измерение конечного результата – это единственный научный способ судить о компетентности. Компетентность конкретного человека уже, чем его профессионализм. Человек может быть профессионалом в целом в своей области, но не быть компетентным в решении всех профессиональных вопросов.

Различают следующие виды профессиональной компетентности:

– специальная компетентность – овладение собственно профессиональной деятельностью на достаточно высоком уровне, способность проектировать свое дальнейшее профессиональное развитие;

– социальная компетентность – владение совместной (групповой, кооперативной) профессиональной деятельностью, сотрудничеством, а также принятыми в данной профессии приемами профессионального общения; социальная ответственность за результаты своего профессионального труда;

– личностная компетентность – владение приемами личностного самовыражения и саморазвития, средствами противостояния профессиональным деформациям личности;

– индивидуальная компетентность – владение приемами самореализации и развития индивидуальности в рамках профессии, готовность к профессиональному росту, способность к индивидуальному самосохранению, неподверженность профессиональному старению, умение организовать рационально свой труд без перегрузок времени и сил, осуществлять труд ненапряженно, без усталости и даже с освежающим эффектом.

Названные виды компетентности означают по сути дела зрелость человека в профессиональной деятельности, в профессиональном общении, в становлении личности профессионала, его индивидуальности. Названные виды компетентности могут не совпадать в одном человеке. Человек может быть хорошим узким специалистом, но не уметь общаться, не уметь осуществлять задачи своего развития. Соответственно у него можно констатировать высокую специальную компетентность и более низкую социальную, личностную.

Выделяют некоторые общие виды компетентности, необходимые для человека независимо от профессии. Это некоторые ключевые профессионально важные качества и типы профессионального поведения, являющиеся основой широкого круга профессий и не теряющие своего значения при изменениях в производстве, в социальной практике. Можно сказать, что каждый из описанных выше видов компетентности включает в себя такие общие межпрофессиональные компоненты:

– в *специальной компетентности* – способность к планированию трудовых процессов, умения работать с компьютером, с оргтехникой, чтение технической документации, ручные навыки;

– в *личностной компетентности* – способность планировать свою трудовую деятельность, контролировать и регулировать ее, способность самостоятельно принимать решения; способность находить нестандартные решения (креативность), гибкое теоретическое и практическое мышление, умение видеть проблему, способность самостоятельно приобретать новые знания и умения;

– в *индивидуальной компетентности* – мотивация достижения, успеха, стремление к качеству своей работы, способность к самомотивированию, уверенность в себе, оптимизм.

А. К. Маркова в работе «Психология профессионализма», выделяет еще один вид межпрофессионального компонента, который можно назвать «экстремальной профессиональной компетентностью» – готовность к работе во внезапно усложнившихся условиях. Люди, владеющие этим и

близкими этому качествами, более, чем другие, готовы к смене профессии, к переучиванию, им меньше грозит безработица.

Компетентностный подход к профессионализации государственных служащих представляется наиболее перспективным с позиции построения современной модели профессиональной компетентности государственного гражданского служащего и возможности выявления закономерностей изменения в процессе профессиональной деятельности и карьерного продвижения как базовых, так и сопутствующих, но не менее значимых профессиональных характеристик госслужащих. Современная модель профессиональной компетентности государственного служащего включает в себя такие системные компоненты, как: профессиональное мышление (особенности мышления государственного служащего, позволяющие ему успешно выполнять профессиональные задачи на высоком уровне мастерства: ценностные ориентации на общественную значимость государственной службы, осознанное понимание ее государственной и общественной необходимости и пользы; заинтересованное отношение к приобретению знаний, умений и навыков в области избранной профессии; интеллектуально-познавательная активность в овладении профессиональным мастерством), профессиональные компетенции (система профессионально-квалификационных характеристик, дифференцирующихся в зависимости от должности и типа структуры, в которой проходит деятельность государственного служащего) и профессиональная позиция (основание собственных взглядов и действий, позволяющее обеспечить единство сознания и деятельности, определяющее и выражающее отношение к профессиональной деятельности через содержание и формы деятельности). Сложность институционализации базовой модели профессиональной компетентности в системе государственной службы во многом связана с тем, что система требований к государственной службе постоянно расширяется и усложняется в условиях ускорения динамики социального развития и реформирования системы государственного управления в России¹.

Структура профессиональной компетентности как фактора эффективности деятельности государственных служащих. Государственная служба как вид профессиональной деятельности означает непрерывное, преемственное и компетентное обеспечение полномочий органов местного самоуправления лицами, находящимися на муниципальных должностях и государственных должностях. Профессионализм, в свою очередь, предполагает исполнение государственными служащими своих должностных обя-

¹ Гурьева К. И. Профессиональная компетентность российских государственных гражданских служащих: поиск инновационных методов повышения эффективности управленческой деятельности: автореферат дис. канд. соц. наук. – Ростов-на-Дону, 2011. – 31 с.

занностей постоянно и за регулярно получаемое вознаграждение. Компетентность же отражает объем знаний и опыт работника. Профессионализм стимулирует расширение и повышение знаний, накапливание опыта, развитие организаторских способностей, поддержание постоянно высокого уровня служебной и исполнительской дисциплины. Принцип профессионализма и компетентности, несомненно, основной критерий, который должен использоваться при отборе кандидата на замещение вакантной государственной должности¹.

Таким образом, компетентностный подход, реализуемый современным высшим образованием, предполагает развитие у студентов набора ключевых компетенций, таких как инициатива, сотрудничество, способность к работе в группе, коммуникативные способности, умение учиться, логически мыслить, отбирать и использовать информацию, которые определяют его успешную адаптацию в обществе, профессиональную эффективность и социальную востребованность выпускника во всех сферах жизнедеятельности.

СОВРЕМЕННЫЕ ПОДХОДЫ К ОПРЕДЕЛЕНИЮ МУНИЦИПАЛЬНОГО МЕНЕДЖМЕНТА

MAIN FACTORS OF PROFESSIONAL COMPETENCE DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT EMPLOYEES

Ф. Г. Давлятова,

*г. Уфа, доцент кафедры государственного и муниципального управления
Башкирской академии государственной службы и управления
при Президенте Республики Башкортостан, кандидат экономических наук*

F.G. Davlyatova,

*c. Ufa, associate professor of State and Municipal Management law Bashkir Academy
of public service and management at the President of the Republic of Bashkortostan,
Candidate of Economic Sciences*

Аннотация: В местной администрации осуществляется муниципальный менеджмент, субъектом которого является сам глава местной администрации и руководители структурных подразделений, а объектом – муниципальные служащие, выполняющие различные функции муниципального управления.

Ключевые слова: Муниципальный менеджмент, местная администрация, муниципальные служащие, профессиональная подготовка.

¹ Бабинцев В. П. Региональная система развития кадров государственной и муниципальной службы // Образовательная политика. – 2008. – № 4 – С. 13–15.

Abstract: *The local administration is carried out municipal management, the subject of which he is the head of the local administration and heads of departments, and the object - municipal officials, various functions of the municipal government.*

Keywords: *Municipal management, local government, municipal employees, and training.*

В настоящее время в науке существует множество различных определений менеджмента в зависимости от разных видов управления в разных сферах деятельности. Появилось и понятие «муниципальный менеджмент», которое у разных авторов, занимающихся муниципальным управлением, понимается по-разному.

В муниципальных образованиях сегодня функционирует три вида управления – местное самоуправление граждан, проживающих на территории муниципального образования, муниципальное управление, как деятельность органов местного самоуправления, и собственно муниципальный менеджмент, отражающий особенности принятия управленческих решений в органах местного самоуправления.

Местное самоуправление осуществляется самими жителями. Независимо от того, работают они, учатся или просто проживают на территории муниципального образования, граждане в той или иной форме участвуют в обустройстве этой территории с целью повышения удобства проживания. Субъектом местного самоуправления является все местное сообщество, а объектом такой деятельности выступает территория муниципального образования со всей инфраструктурой.

Кроме местного самоуправления на территории местного сообщества существуют и функционируют различные организации, которые также принимают участие в жизнеобеспечении населения и выполняют работы по благоустройству территории муниципального образования, производят продукцию, которой пользуются жители, платят налоги в местный бюджет и т. д. Но в этом случае для координации деятельности этих организаций необходимо вмешательство официальных структур местной власти. С этой целью население на муниципальных выборах избирает органы местного самоуправления, которые с местными органами государственной власти регулируют деятельность различных организаций территории и определяют, каким образом эти субъекты должны участвовать в решении вопросов местного значения. Между органами местного самоуправления и организациями возникают управленческие, экономические, организационные, правовые отношения, которые и составляют суть социального управления в муниципальном образовании. Субъектом местного самоуправления являются, в первую очередь, местное сообщество, а затем – органы местного самоуправления, а объектом – организации, предприятия и учреждения различных форм собственности, расположенные на территории муниципального образования и участвующие в решении вопросов местного значения.

Структура органов местного самоуправления, согласно федеральному закону № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», включает представительный орган, состоящий из депутатов муниципального образования и его председателя, главу муниципального образования, местную администрацию и главу этой администрации. Местная администрация представляет собой исполнительно-распорядительный орган местной власти и исполняет на территории муниципального образования властные полномочия, которыми ее наделяет население и федеральный закон № 131-ФЗ.

Работники местной администрации имеют статус муниципальных служащих, работают на постоянной основе и согласно федеральному закону № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» должны иметь профессиональную подготовку в области муниципального управления: «муниципальная служба – профессиональная деятельность граждан, которая осуществляется на постоянной основе на должностях муниципальной службы, замещаемых путем заключения трудового договора».

Именно в местной администрации, по нашему мнению, и осуществляется муниципальный менеджмент, субъектом которого является сам глава местной администрации и руководители структурных подразделений, а объектом – муниципальные служащие, выполняющие различные функции муниципального управления. Самой главной функцией, которую осуществляют муниципальные служащие, является принятие управленческих решений, причем эта функция исполняется как в рамках самой администрации, так и в отношении всех хозяйствующих субъектов территории, которые участвуют в решении вопросов местного значения.

Муниципальные служащие по роду своей деятельности выполняют двойную нагрузку: с одной стороны, они являются объектом для руководителей администрации и в этой роли планируют свою собственную деятельность и деятельность местной администрации на основе недельных, месячных, квартальных, полугодовых и годовых планов работы. Кроме того, муниципальные служащие оказывают управляющее воздействие на решение вопросов местного значения организациями, предприятиями и учреждениями, функционирующими на территории муниципального образования. При планировании этой деятельности муниципальные служащие уже являются не исполнителями этой работы, а выступают по отношению к таким предприятиям как организаторы, менеджеры.

Сама функция «организация» также делится на две части – внутреннюю и внешнюю. При выполнении внутренней муниципальные служащие организуют исполнение своих непосредственных полномочий как муниципальных служащих, а при осуществлении внешней функции организации они содействуют исполнению вопросов местного значения силами

других субъектов и создают условия для эффективной деятельности хозяйствующих структур территории.

Таким образом, во внешней по отношению к местной администрации среде служащие администрации выполняют функцию решения вопросов местного значения через организацию деятельности различных структур, участвующих в решении вопросов местного значения на территории муниципального образования.

В рамках администрации решаются и такие функции менеджмента, как регулирование, координация деятельности, что происходит при распределении задач между подразделениями и службами администрации; мотивация деятельности муниципальных служащих – через разработку положений о стимулировании работников местной администрации. Функция мотивации может осуществляться через моральное и материальное стимулирование. В настоящее время в области материального стимулирования муниципальных служащих практически отсутствуют возможности для повышения его эффективности вследствие того, что сами местные администрации являются в финансовом отношении несамодостаточными и деньги на выплату заработной платы получают из государственного бюджета в виде субсидий. Вопросы же морального стимулирования напрямую зависят от качества исполнения собственных полномочий служащими и от отношения к ним со стороны местного населения.

Руководителями структурных подразделений и самим главой администрации в отношении муниципальных служащих осуществляется функция контроля, которая позволяет своевременно вмешаться в процесс исполнения и внести коррективы, оказать помощь. А в отношении предприятий, организаций и учреждений, участвующих в решении вопросов местного значения, все муниципальные служащие в зависимости от полномочий и предметов ведения исполняют контрольные функции.

Для повышения эффективности управленческой деятельности все функции муниципального менеджмента должны осуществляться профессионально, что означает эффективное расходование средств, времени и получение своевременных и оптимальных результатов. Однако внедрение муниципального менеджмента и современных управленческих технологий в деятельность муниципальных служащих – сложный процесс. Необходимо достаточно много времени для получения всеми муниципальными служащими соответствующей профессиональной подготовки для ведения своей деятельности. В администрациях городских округов и муниципальных районов в настоящее время уже много муниципальных служащих, прошедших управленческую подготовку, чего нельзя сказать о сельских, да и городских поселениях, где и сами администрации представлены очень небольшим числом специалистов, зачастую не имеющих представления о современных менеджмент-технологиях.

РОЛЬ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОРГАНОВ ВЛАСТИ В СОЦИОКУЛЬТУРНОЙ ИНТЕГРАЦИИ ПОЛИЭТНИЧНОГО СООБЩЕСТВА БАШКОРТОСТАНА

THE ROLE OF MUNICIPAL GOVERNMENTS IN SOCIAL AND CULTURAL INTEGRATION OF MULTI-ETHNIC COMMUNITY OF BASHKORTOSTAN

А. Р. Даутова,

г. Уфа, старший научный сотрудник отдела государственной и муниципальной службы Научно-исследовательского центра проблем управления и государственной службы Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, кандидат политических наук

A. R. Dautova,

с. Ufa, senior scientific officer of Civil and Municipal Services Scientific-Research Centre Bashkir Academy of public service and management at the President of the Republic of Bashkortostan, Candidate of Political Sciences

Аннотация: В статье анализируется роль муниципальных органов власти в развитии культуры межэтнического общения и межэтнических коммуникаций. Здесь выделяются внутри- и межэтнические планы.

Ключевые слова: этническая группа, интеграция, муниципальные органы власти.

Abstract: The article examines the role of municipal governments in the development of culture of interethnic dialogue and interethnic communication. Here we distinguish intra- and inter-ethnic plans.

Keywords: ethnic group, integration, municipal authorities.

Важнейшей отличительной характеристикой Республики Башкортостан является длительное совместное проживание на его территории множества переселенческих этнических групп. История становления этносферы края свидетельствует об участии в нем разных народов, которые на протяжении долгого исторического периода сформировали уникальный социокультурный организм региона.

Согласно выступлениям высших должностных лиц, публикациям в официальной печати и тезисам пленарных заседаний практически ежегодно проводящихся в Уфе научно-практических конференций Республика Башкортостан обладает большим историческим опытом длительного совместного мирного сосуществования представителей различных национальностей, характеризуется этнополитической стабильностью и отсутствием межэтнических конфликтов, высоким уровнем толерантности и устойчивостью развития дружбы народов. Действительно народы, проживающие на территории Республики Башкортостан, были уже достаточно давно включены в состав Российского государства, а затем интегрированы в структуры его повседневности. Длительное совместное проживание восточнославянских, тюркских и финно-угорских народов в рамках единого

организованного пространства способствовало интеграции этнических групп в социальное целое общества, а также сходству культурных практик и стереотипов. Тем не менее, своеобразие российского постсоветского транзита, сопровождавшегося сломом базового проекта жизнеустройства, национальной идеи и сформированной на их основе стратегии развития, не могло не задать потенциал для межэтнической конфликтности. Непоследовательная политика по созданию единой политической нации способствовала ослаблению механизмов поддержания согласованности между разнообразными социальными общностями и привела к разделению социума на этнические, профессиональные, религиозные корпорации, находящиеся в конфликте друг с другом. В то же время завершился переход к рыночным отношениям и основанная на них стратификация общества, оказалась понижена вертикальная мобильность, что в перспективе может послужить субъективным фактором этноконфликтов через возникновение «этнического предпринимательства».

Этнополитическая мозаика Башкортостана формировалась в процессе демографических, хозяйственных, культурных и социально-политических изменений, связанных с массовой миграцией на Южный Урал и Предуралье представителей разных этнолингвистических и этноконфессиональных групп восточнославянского, тюркского и финно-угорского населения. Складывание переселенческих этнических групп проходило в регионе с конца XVI в., а их активное распространение осуществлялось в XVIII–XIX вв. Так, согласно дореволюционным исследованиям и данным ревизий на территории Уфимской губернии отмечается отчетливое присутствие казанских татар, мишарей, тептярей, чувашей, марийцев, мордвы, удмуртов, которые составляли микросоциумы не только по характеру хозяйственных занятий, этнической принадлежности и вероисповеданию, но и по индивидуальному культурному облику. Русское население на Южном Урале имело более сложную стратификацию, разделяясь на горнозаводское русское население; уральское и оренбургское казачество; русское уфимское мещанство и дворянство; русское крестьянство.

Самобытный культурный портрет эти этнические группы сохранили и в период советского государственного строительства, а также в период реформирования российского общества. На территории советской автономной республики постоянно возникала необходимость поддержки баланса этнокультурных интересов множества народов и этнических групп, организация их эффективного взаимодействия.

Этническое разнообразие края, как ни парадоксально, выступает в качестве одной из скрепляющих детерминант социокультурного процесса. При определяющей и объединяющей роли русского и башкирского народов сложились особенный этнопсихологический климат, а также целостная

аксиологическая система, в которой перемежаются как традиционные русские и российские, так и оригинальные региональные культурные ориентиры. Важную роль в становлении и современном развитии культурного пространства Башкортостана играют устойчивые группы национальных меньшинств, пребывающие в инонациональном окружении, вне своей исторической родины и материнского этноса.

В современном пространстве республики происходит активизация этнических групп как участников межкультурного диалога. В нем принимают участие разные субъекты, из которых основные национальности, по данным Всероссийской переписи населения, представлены следующим образом: русские – 35%, башкиры – 29%, татары – 25%, чувашаи – 2,7%, марийцы – 2,6%, украинцы – 1%, удмурты – 0,54%, мордва – 0,51% и др.

Как видно, этнический мир Республики Башкортостан характеризуется «цветущей сложностью» (К. Леонтьев). Его устойчивость может сохраняться лишь при поддержании институтов межкультурного диалога и сбалансированной этнической интеграции, проходящих в рамках общероссийских культурных тенденций. А для того чтобы в будущем этнический национализм не вызывал (как это явственно происходило на протяжении всего XX столетия) непрекращающегося увеличения количества государств как результата этнического сепаратизма, необходимо выработать гибкую концепцию развития региона, в основе которой лежало бы признание и поддержка полиэтничности, соединения в себе идеи единства государства, гражданской нации и многообразия составляющих ее этносов.

С началом перестройки в середине 80-х, когда были провозглашены «гласность» и свобода печати, а цензурные рамки были убраны, национальные идеи и лозунги в большинстве союзных и автономных республик начали набирать силу. Пропагандистская идея «ущемления этноса» стала базовой основой дальнейшей конфронтации идентичностей. В этот период в прессе и в научных публикациях появились этнические стереотипы, состоящие из максимально позитивных характеристик собственной этнической группы и негативных оценок волн переселенцев, которые «отнимали у коренного народа лучшие уголья, вытесняли его с насиженных мест в бесплодные дебри»¹.

В этих условиях в качестве поля работы для муниципальных органов власти видятся многочисленные возможности для развития культуры межэтнического общения и межэтнических коммуникаций. Здесь выделяются внутри- и межэтнические планы.

¹ Бускунов А. М., Кульшарипов М. М., Мурзабаев И. С. На службе народу. Башкирскому народному центру «Урал» – 10 лет. Уфа, 2000. С. 12.

Первый план предполагает взаимодействие субкультур внутри этнического организма. Участниками такого взаимодействия выступают:

1. Разные социальные и субрегиональные группы. Различный уровень социально-экономической модернизации, определяет неравномерное развитие не только отдельных субрегионов, но и этносов. Населенные преимущественно башкирами юго-восточные и северо-восточные районы региона уже давно и устойчиво являются депрессивными и дотационными зонами, в результате чего «бедность в Башкортостане постепенно начинает приобретать «этнический» характер»¹. Кризисное состояние социально-экономического базиса указанных районов уже сейчас оказывает воздействие на усиление процессов архаики – реактуализации клановых связей, традиционного чиновничества по отношению к власти, мобилизации на основе узкоэтнической идентичности, увеличения числа носителей фундаменталистских религиозных взглядов и появления салафитских джамаатов, возрождение черт сословности.

2. Разные возрастные и демографические группы, «старшие» и «младшие». Проводившиеся в постсоветской России неолиберальные экономические реформы вызвали ряд негативных социальных процессов:

– падение жизненного уровня населения, усиление трудозатрат граждан в ущерб воспитательным функциям, утрата межпоколенческих контактов;

– распад системы «внешкольного» образования и воспитания, ликвидация значительного количества бесплатных социальных учреждений;

– усиление роли криминалитета в общественно-экономических отношениях;

– возникновение индустрии пропаганды насилия, жестокости, наркотиков, сексуальных извращений, что породило массовые социальные девиации;

– школьная подготовка стала сводиться преимущественно к дидактике, т. е. к передаче знаний без должного воспитания морально-нравственных устоев;

– обесценивание социального опыта старших поколений.

На практике это требует, прежде всего со стороны муниципальной власти, в короткие сроки сделать все необходимое для того, чтобы смягчить негативные последствия этого болезненного процесса, поскольку выработанная веками традиционная культура и опыт еще долго не будут со-

¹ Хайбуллин А. Депрессивные территории: о положении дел в Зауралье и северо-восточных районах РБ. URL: <http://rb21vek.com/ideologyandpolitics/621-depressivnye-territorii-o-polozhonii-del-v-zaurale-i-severo-vostochnyh-rayonah-rb.html> (Дата обращения: 07.11.2013).

ответствовать новой социальной среде, чреватые всплесками деструктивной активности.

В целом внутренние связи этнических групп приобретают новое содержание и требуют от муниципальных органов власти нового уровня организации, современных приемов общения.

Второй план взаимодействия предполагает межэтническое общение. Базовой задачей органов местного самоуправления было и остается поддержание политической целостности территории, региона и страны в целом, заявление и решение проблем территории, согласование с интересами и потребностями других территорий и региона, поддержание общего уровня культуры. Указанные отношения имеют выраженное социально-политическое содержание и предъявляют высокие требования к культурному порогу субъектов полиэтничного взаимодействия. Не вызывает сомнений, что в рамках обозначенных диалогов развивается как культура межэтнического общения, так и общерегиональная политическая культура.

Становление и упрочение этой культуры проходит в недрах неоднозначных российских этнополитических реалий: усиление этнической идентичности; развитие этнических культур, языков, традиционного образа жизни народов и граждан Российской Федерации; распространение института национально-культурной автономии; усиление «властной вертикали», оказывающей давление на институт местного самоуправления; культивирование в масштабах страны идеи создания российской нации в сочетании с признанием «множественности» наций в России.

Население территории это не просто набор граждан, но их качественная (говоря словами И. А. Ильина) организованность в большие и малые относительно устойчивые социальные группы и общности, которые обладают своими интересами. Соответственно, эти группы и общности должны иметь представительство в местном самоуправлении – чтобы их интересы были согласованы с другими. К таким группам могут быть отнесены – представители (как правило, руководители) крупных промышленных объектов (организаций, учреждений), находящихся на данной территории, независимо от их подчинения; этнические, культурные и религиозные объединения граждан; политические объединения – как местные, так и отделения федеральных политических сил; объединения малого и среднего бизнеса. Соответственно здесь также стоит задача внутреннего согласования интересов.

Межэтнический диалог осложняется также конкуренцией между народами и этническими группами, в которой проявляется разная степень модернизации, адаптации к меняющимся социально-экономическим и политико-правовым условиям. На фоне этих процессов существует риск повышения не только культурной, но и социально-политической значимости

этнического статуса, необоснованного расширения социальных лифтов по признаку этнического происхождения, возникновения этнических ниш в социально-экономической сфере муниципального образования.

Важнейшим срезом социокультурной интеграции/дезинтеграции выступают связи между коренными этническими группами и этническими мигрантами, переселенцами новейшей волны, которые в ускоренном и чрезвычайном порядке создают и пополняют диаспоры. Мощный миграционный приток новых этнических групп выводит национальные отношения из состояния равновесия, приносит хаос в сложившиеся связи, а также испытывает на прочность культурную общность муниципального образования.

Сложившиеся социокультурные идеологемы, обеспечивающие эффективную интеграцию этнических групп РБ (приверженность российским общенациональным государственным приоритетам, уважение и симпатии народов региона к русским и обратная симпатия русских к традиционно проживающим в Башкирии народам, этнокультурная и религиозная терпимость), не представляют безусловной позитивной ценности для «пришельцев». Их культурные нормативы и проявления подчас вызывают недоумение и неприятие у этносов региона. Многоуровневая внутридиаспорная коммуникация, в связи с этнической миграцией, отмечена локализмом, который создает новые уровни внутриэтнических привязанностей: на основе общей групповой внутриэтнической комплиментарности и общности мест исхода.

Крайне опасными и провоцирующими общеполитическую обстановку обстоятельствами являются межэтнические конфликты, в которые вовлечены новые переселенческие этнические группы. Ситуация этнического конфликта ставит под сомнение конструктивный диалог между диаспорами и коренным населением, вопреки традиции мирного сожительства между народами.

Можно утверждать, что означенные угрозы обуславливают необходимость социальных инициатив муниципальных органов власти, на развитие культуры внутриэтнического общения и межэтнического взаимодействия. Эффективный межкультурный диалог этнических организмов возможен лишь при целенаправленной скоординированной деятельности государственных органов, муниципальных структур и национально-культурных объединений.

Концептуальной основой такой деятельности являются «Концепция государственной национальной политики Республики Башкортостан» (размещенная в виде проекта) и «Концепция кадровой политики в системе государственных органов и органов местного самоуправления Республики Башкортостан». Важно, чтобы реализация этих программ соответствовала заявленному принципу «патриотизма, гражданской лояльности государственных гражданских и муниципальных служащих государству и многона-

циональному народу Российской Федерации и Республики Башкортостан»¹ и преодолела ориентацию на технократизм и экономический прагматизм развития кадрового потенциала, учитывала, что уровень развития социально-культурного потенциала работника, основой которого выступает образование и гражданское воспитание не в меньшей мере, нежели его профессиональная и экономическая квалификация определяет эффективность государственного управления.

Обращает на себя внимание тот факт, что, несмотря на полиэтничный состав населения, Республика Башкортостан оказалась одной из немногих союзных и автономных республик бывшего СССР, где не возникло открытых масштабных конфликтов на национальной почве. Укрепление сложившегося межэтнического единства является не только наиболее желаемым результатом социокультурной интеграции, но и решающим условием поступательного развития Республики Башкортостан в целом.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: НЕОПРЕДЕЛЕННОСТЬ МОДЕЛИ РЕАЛИЗАЦИИ

LOCAL GOVERNMENT IN MODERN RUSSIA: UNCERTAINTY MODEL IMPLEMENTATION

Ю. Н. Дорожкин,

*г. Уфа, проректор по научной работе Башкирской академии государственной
службы и управления при Президенте Республики Башкортостан,
доктор философских наук, профессор*

Y. N. Dorozhkin,

*с. Ufa, Pro-rector for Research Bashkir Academy of public
service and management at the President of the Republic of Bashkortostan,
Doctor of Philosophical Sciences, Professor*

Аннотация: В статье анализируются проблемы формирования модели организации муниципальной власти в Российской Федерации. Открытым остается вопрос о границах реальной власти местного самоуправления и необходимых ресурсах для ее осуществления.

Ключевые слова: Модель местного самоуправления, муниципальная власть, администрация, гражданское общество.

Abstract: This article analyzed the problems of forming a model of the organization of municipal authorities in the Russian Federation. It remains an open question of the

¹ Концепция кадровой политики в системе государственных органов и органов местного самоуправления Республики Башкортостан. URL: <http://www.regionz.ru/index.php?ds=1864957> (Дата обращения: 07.11.2013).

boundaries of the real power of local government and the resources required for its implementation.

Keywords: *Model of local government, municipal authorities, administration, civil society.*

Как представляется, остающаяся неопределенность модели реализации местного самоуправления в России касается, по меньшей мере, нижеследующих аспектов.

Первый из них – нечеткость категориально-понятийного аппарата. Речь идет о соотношении понятий «местное самоуправление» с понятиями «местная власть» и «муниципальная власть». На первый взгляд может показаться, что мы говорим о разных явлениях, в одном случае о самоуправлении, а в другом – о власти. На самом же деле в виду имеется один и тот же, по сути, хотя и специфический, политико-управленческий, властный феномен. Но рассматривается он с разных сторон. В случае использования термина «местная власть» или «муниципальная власть» мы делаем акцент на слове «власть». Оно здесь является предикатом, а атрибутом – слова «местная» и «муниципальная».

В ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в ст. 2 прямо указано, что «решение по вопросам местного значения ... принятое населением муниципального образования непосредственно, органом местного самоуправления и (или) должностным лицом местного самоуправления, обязательное для исполнения на территории муниципального образования, устанавливающее либо изменяющее общеобязательные правила»¹.

При этом, когда мы говорим о местной власти, то подразумеваем нижний уровень публичной власти наряду с региональной и федеральной. В этом смысле местная власть ничем не отличается от вышестоящей государственной власти. Когда же мы говорим о «муниципальной власти», то подчеркиваем, что это есть власть, отличная от власти государственной.

Суть муниципальной власти – ее право на местное самоуправление. И здесь присутствуют два момента.

1. Согласно Конституции Российской Федерации в нашей стране «признается и гарантируется местное самоуправление». Местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно. Органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти. «Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охра-

¹ Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Рос. газета – 2003. – 8 октября.

ну общественного порядка, также решают иные вопросы местного значения»¹. Мы видим явный дуализм местного самоуправления: с одной стороны, это нижний уровень власти, а с другой, эта власть реализуется особым образом – не через государственную власть, а через систему местного самоуправления. Местное самоуправление – самостоятельная и специфическая ветвь публичной власти.

Таким образом, в Конституции – основном законе Российской Федерации – заложена идея муниципальной власти как самоуправления в рамках местной территории, в отличие от внешнего (государственного) управления. Но есть и другой момент. В Конституции при толковании местного самоуправления отмечена особо значимая роль населения на местной территории: «Местное самоуправление в Российской Федерации обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владения, пользования и распоряжения муниципальной собственностью»². Население не просто единственный источник власти, но и непосредственный субъект власти на своей территории. Представляется, что все вышеуказанные позиции нуждаются в более четком законодательном оформлении.

Местное самоуправление – это система властных субъектов, которая состоит из населения и органов местного самоуправления (представительного органа муниципального образования, главы муниципального образования, местной администрации, иных органов местного самоуправления). Встает вопрос: какой из субъектов является высшим в системе местного самоуправления – население или органы местного самоуправления? И должен ли быть этот главный субъект? Или население и органы местного самоуправления равновесны и дополняют один другого? Можно ли здесь говорить о разделении властей и замыкается ли система местного самоуправления на какой-то «верхушечный» институт местной власти?

В Европейской Хартии о местном самоуправлении под местным самоуправлением «понимается право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть государственных дел и управлять ею, действуя в рамках закона, под свою ответственность и в интересах местного населения»: это «не исключает обращения к собраниям граждан, референдуму или любой другой форме прямого участия граждан там, где это допускается по закону»³. В данном документе акцент смещается в пользу приоритетности органов местного самоуправления, хотя и предусмотрены различные формы прямого участия населения в управлении делами местной территории.

¹ Конституция Российской Федерации. М., 2002. с. 5, 37.

² Там же. С. 36.

³ Цит. по: Шугрина Е. С. Муниципальное право. Учебное пособие. Новосибирск. 1995. С. 52.

В то же время в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» местное самоуправление определяется как «форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая ... 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»¹. Формально в российском законе, как и в Конституции РФ (ст. 130, 131), на первом плане оказываются «самостоятельное решение населением вопросов местного значения» и различные формы прямого волеизъявления граждан. Однако в реальной практике местное самоуправление осуществляется местной администрацией. В то же время природа местного самоуправления предполагает равнозначность, сочетание и взаимодополнение усилий населения и органов местного самоуправления при том понимании, что источник любви власти – это граждане, которые властвуют через их управленческую субъектность на выборах и между выборами в форме прямой демократии – референдумов, сходов, правотворческих инициатив, конференций ГОС, публичных слушаний. Но на самом деле субъектность населения не имеет пока широкого распространения. На фоне очевидного приоритета исполнительной власти, которая не находится под эффективным общественным контролем и далеко не всегда прозрачна и подотчетна, население сегодня скорее не субъект, а объект у муниципальной власти, а граждане – просители местной администрации. Население слабо влияет на муниципальную политику в части формирования местного бюджета, приоритетов развития территории, решения кадровых вопросов, включая выборность главы местной администрации.

Причины здесь разные – неразвитость гражданского общества и гражданского самопознания, отсутствие традиций местного самоуправления, нехватка свободного времени у граждан, неотработанность механизмов и технологий участия граждан в местном самоуправлении, привычка исполнительной власти все делать «сверху» «для народа», но не силами «самого народа». Отсюда слабая вовлеченность граждан в осуществление местного самоуправления.

Представляется, что за всем этим стоит неадекватное понимание сущности местного самоуправления, а отсюда отсутствие внятной стратегии взаимоотношений и взаимодействия органов муниципального самоуправления и граждан, перспектив развития управленческой субъектности населения в системе местной власти и решения вопросов муниципальной территории.

¹ Федеральный Закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Росс. газета – 2003. – 8 октября.

Следующий аспект развития местного самоуправления в России, не имеющий сегодня четкой определенности, – это оптимальная формула организации местной власти. Сегодня в мире существует четыре типа формирования и функционирования органов местного самоуправления.

Первый тип – это система «совет – управляющий менеджер», при которой руководитель территории избирается советом, но не пользуется реальной властью. Он председательствует в совете, выполняет церемониальные, представительские функции. Вся полнота исполнительной власти сосредотачивается в руках управляющего, имеющего профессиональную подготовку. Он подбирается специальной комиссией, которая формируется советом и им же нанимается на определенный срок. Управляющий руководит местной администрацией, назначает и смещает чиновников, дает совету рекомендации, получающие, как правило, одобрение. Совет обычно слабо направляет и контролирует действия управляющего.

Второй тип, характерный лишь для небольших городов, – это так называемая «комиссионная схема». Согласно ей население избирает небольшой (3–7 человек) «совет комиссионеров», каждый из которых возглавляет определенную отрасль местного самоуправления, а все вместе решают общие дела. Другими словами, выборные органы комиссий выполняют двойные функции: решают задачи нормоустанавливающего характера в муниципальном совете и выступают как главы подразделений в системе исполнительного аппарата местного самоуправления. В этом случае пост мэра не предусмотрен, а если и имеется, то мэр выполняет чисто церемониальные функции. Нередко он избирается из числа членов муниципального совета, выполняя главным образом роль председательствующего на заседаниях совета.

Третий тип – это система «мэр-совет». В соответствии с этой системой население избирает совет и мэра, который занимает относительно независимое от совета положение, готовит проект бюджета, может налагать вето на решения совета, назначает и освобождает от должности городских чиновников («сильный мэр»); как вариант мэр может быть лишен некоторых из указанных полномочий («слабый мэр»). При этой системе складывается существенное разделение компетенции представительных и исполнительных органов – мэр располагает более чем менее широкими самостоятельными полномочиями, а совет реализует общее руководство районами или городами.

Четвертый тип – «французская» система местной власти и самоуправления. Согласно ей мэр и его заместитель избираются муниципальным советом из числа депутатов. Мэр возглавляет исполнительный аппарат муниципалитета и одновременно является представителем

республиканской (государственной) администрации. Он является главой местного самоуправления, назначает и смещает местных чиновников, составляет и исполняет бюджет, проводит в жизнь решения местного совета, председательствует на его заседаниях. Как представитель государства он отвечает за проведение в жизнь законов и других государственных актов, ведает местной полицией и т. п. Исполнение тех или иных функций мэра может поручать помощникам–заместителям, которых у него от одного до двенадцати и которые тоже избираются советом. Совмещение постов руководителя представительного органа и главы администрации по «французскому» варианту гарантирует эффективный, но не мелочный контроль представительного института за деятельностью администрации.

Имеющиеся в мире модели местного самоуправления чаще всего обеспечивают не равновластие, а приоритет одной из властей: речь идет лишь об ограничениях, сдержках со стороны другой власти. Так, модель «мэр-совет» с «сильным мэром» утверждает приоритет исполнительной власти, модель «мэр-совет» со «слабым мэром» – приоритет представительной власти. В последнем случае не только общее руководство и контроль за деятельностью исполнительного аппарата, но и оперативное управление по многим вопросам местной жизни сосредотачивается в руках представительного органа. «Слабый» мэр в основном выполняет представительские и оперативно-исполнительные функции.

Проблема того, кто в системе местного самоуправления является высшим должностным лицом – главой местного самоуправления – породила в политической практике сложившееся де-факто совмещение постов главы администрации и председателя совета. В частности, в Башкортостане такое совмещение в 1993 г. имело место в большинстве местных советов. При этом первым лицом на территории выступил глава администрации, имевший заместителя по работе в Совете. В этом случае глава администрации оказывался «над» представительным органом, избранным населением данной территории. Оставался открытым в этом случае и вопрос о возможности эффективного контроля представительного органа местного самоуправления над главой администрации и о механизмах контроля.

Разумеется, что ни одна из вышеуказанных моделей местного самоуправления не является наилучшей и единственно возможной, универсальной сегодня и на все времена. Очевидно, окончательное решение должно оставаться за населением данной территории, за местными властями в лице их представительных структур. Со временем либо утвердится единая схема, либо, что вероятнее, останутся местные варианты. В США, например, нет двух штатов с абсолютно одинаковой формой организации системы местного самоуправления, структуры власти и управле-

ния. Она неоднородна. Но она отработана, проверена временем и опирается на конкретные местные условия, поддерживается населением данной территории.

В настоящее время российская модель организации муниципальной власти в качестве ключевых структурных элементов предполагает наличие: представительных органов муниципальной власти; главы муниципального образования и местной администрации. Глава муниципального образования – это высшее должностное лицо муниципального образования, которое избирается на муниципальных выборах либо представительным органом муниципального образования из своего состава. В первом случае он является председателем представительного органа либо возглавляет местную администрацию, во втором – только председателем представительного органа муниципального образования. Он не может быть одновременно председателем представительного органа муниципального образования и главой местной администрации.

Главой местной администрации является глава муниципального образования либо лицо, назначаемое на должность главы местной администрации по контракту, заключаемому по результатам конкурса на замещение указанной должности на срок полномочий, определяемый уставом муниципального образования. Лицо назначается на должность главы местной администрации представительным органом муниципального образования из числа кандидатов, представленных конкурсной комиссией по результатам конкурса.

В реальной политико-управленческой практике сегодня в России и Республике Башкортостан преобладающей формулой организации органов муниципальной власти стала модель, согласно которой глава муниципального образования избирается представительным органом муниципального образования из своего состава, а главу исполнительной власти назначает представительный орган по предложению конкурсной комиссии по контракту. Глава местной администрации работает и становится «сити-менеджером», выступая фактически назначенцем руководителя региона. В итоге укрепляется «вертикаль» власти, но она не гарантирует высокое качество управления и непременно реализацию потенциала местного самоуправления. Глава администрации остается вне эффективного контроля как со стороны представительного органа местной власти, так и населения. В рамках такой практики исключается возможность выбора самим населением структуры муниципальной власти и управления.

Еще один ключевой вопрос, касающийся современной модели местного самоуправления в России и до сих пор не решенный на федеральном уровне, – это вопрос о границах реальной власти местного самоуправления и необходимых ресурсах для ее осуществления. Речь идет о разграничении

полномочий между органами государственной власти и местного самоуправления, укреплении экономической основы местного самоуправления, бюджетной обеспеченности полномочий органов местного самоуправления. Сегодня требования федерального законодательства и объективные возможности органов местного самоуправления по их выполнению существенно расходятся. В России никак не решается фундаментальный вопрос – давать или не давать реальную власть и необходимые ресурсы местному самоуправлению? За этим стоит недопонимание роли нижнего уровня власти, его принижение и унижение, что приводит к неэффективности вертикали разделения власти на три уровня – федеральную, региональную и местную (муниципальную).

Подводя общий итог, можно утверждать, что в современной России продолжается явно затянувшийся по времени поиск адекватной сегодняшним реалиям модели местного самоуправления, формулы властвования и его субъектов на муниципальном уровне, необходимого и достаточного ресурсного обеспечения полномочий местной власти, развития гражданской инициативы и общественного контроля на местах. От решения этих вопросов будет зависеть качество муниципального управления, демократизм и развитость самоуправленческих начал на местных территориях.

ПРОСТРАНСТВО ПРОБЛЕМ СОВРЕМЕННОГО ГОРОДА

THE PROBLEM SPACE OF THE MODERN CITY

Н. В. Дулина,

*г. Волгоград, заведующий кафедрой истории, культуры и социологии
Волгоградского государственного технического университета,
доктор социологических наук, профессор*

В. А. Парамонова,

*г. Волгоград, доцент Волгоградского государственного университета,
кандидат социологических наук*

N. V. Dulina,

*c. Volgograd, Head of history, culture and sociology law of Volgograd State Technical
University, Doctor of Sociological Sciences, Professor*

V. A. Paramonova,

*c. Volgograd, associate professor of Volgograd State University,
Candidate of Sociological Sciences*

Аннотация: Авторы рассматривают основные проблемы, свойственные современному городу. Городская проблематика представлена как совокупность традиционных и специфических проблем.

Ключевые слова: город, городские проблемы, традиционные проблемы города, специфические проблемы города

Abstract: The authors examine the major problems inherent in the modern city. Urban issues is presented as a collection of traditional and specific problems

Keywords: city, urban problems, traditional problems of, the specific problems of.

Еще на заре человеческой цивилизации homo sapiens создал искусственную среду своего обитания – город. Являясь рукотворным творением, город должен был бы развиваться и функционировать по «замыслу автора». Как любой «живой организм», город столкнулся со значительным количеством проблем, решение коих оставил своему «создателю»-человеку.

И на протяжении всей своей истории город ставит перед своим «создателем» череду проблем. Следует отметить, что зачастую проблемы переходят из одного столетия в другое, определяя необходимость их осмысления и поиска соответствующих путей решения для каждого конкретного отрезка времени. Вся городская проблематика может быть условно разделена на традиционную, характерную для любого города в любую историческую эпоху, и специфическую, проявляющуюся в определенный период развития города и зависящую от его местоположения в иерархии городов и иных факторов.

К традиционным проблемам города относятся его способности к адаптации. По наличию различных видов ресурсов и скорости адаптации города можно условно разделить на города-«фавориты» и города-«неудачники», причем вторых значительно больше, чем первых. Всегда существовавшая «иерархия» городов в социальном пространстве государства определяла их статусные позиции: столица (столицы), губернские (областные), уездные (города глубинки или малые города). Подобная иерархическая структура, выстроенная на неравномерном доступе к различным видам ресурсов, закладывала неравномерность развития данных населенных пунктов. Однако в бытность СССР, как отмечает Н. Ю. Власова, «существовали механизмы выравнивания пространственного развития на межпоселенческом уровне»¹, хотя полностью и не снималась проблема неоднородности обеспечения ресурсами населенных пунктов, но в определенной мере способствовала хотя бы частичной минимизации разрыва. В период реформ 90-х гг. XX в. города в России были поставлены «в равные» социально-экономические условия, т. е. без учета их специфики и наличия у них различных видов капитала. Это «равноправие» и обусловило то, что российские города вслед за регионами «стали стремительно «разбегаться» по уровню социально-экономического развития»².

¹ Власова Н. Ю. Новые старые функции крупнейших городов России (эволюция или революция?) // Россия и современный мир. – 2002. – № 4 (37). – С. 89.

² Там же. С. 90.

Незначительное количество «фаворитов», подчас имеющих статус «столица», максимально сконцентрировали на своей территории различные виды ресурсов (экономических, политических, социокультурных, символических и иных), что позволяло им даже в «эпоху перемен» достаточно быстро адаптироваться к новым реалиям. Все остальные города автоматически попадали в разряд «неудачников», которым, особенно в кризисные периоды, было значительно сложнее приспособиться к изменившейся ситуации.

В наиболее трудное положение попадали, как отмечает Н. В. Дулина¹, «города глубинки, удаленные от крупных центров и магистралей», ориентированные на обслуживание сельской периферии; «города одного завода», чья жизнедеятельность была определена работой конкретного производства, и многофункциональные города. Проблема адаптации «городов глубинки» обусловлена тем, что эти населенные пункты, в большинстве своем, были ориентированы на обслуживание сельского хозяйства, которое рухнуло при переходе на «рельсы рыночной экономики». В результате произошедшего развала села, в «запасе» у данных городов не оказалось нужных ресурсов не только для поступательного развития, но и для простого сосуществования, и они оказались на «границе выживания». У «городов одного завода» при остановке предприятия-кормильца ситуация складывалась тоже не лучшим образом, город лишался налоговых поступлений, а население – заработной платы. Как отмечают исследователи², российские реформаторы 90-х гг. XX в. не учитывали не только количество подобных городов, но также и их роль в обеспечении уровня жизни горожан. В несколько лучшей ситуации оказываются многофункциональные города, которые, несмотря на все негативные процессы, связанные с закрытием крупных промышленных производств, но благодаря сложившемуся многообразию функций, оказались, по крайней мере на первый взгляд, в более выигрышной ситуации по отношению к двум вышеопределенным категориям «неудачников». И именно в этой группе и «произошли наиболее заметные изменения»³, наиболее ярко проявившиеся в сферах высшего образования (появление негосударственных вузов, школ и пр.), издательской деятельности и деятельности, связанной с информацией, бытового обслуживания населения (парикмахерские и пр.).

¹ Дулина Н. В. Город в трансформирующемся обществе: методология и практика исследования / Под общ. ред. проф. З. Т. Голенковой. – Волгоград: Волгоградское научное издательство, 2006. – С. 217

² Дулина Н.В. Указ. соч. С. 217; Любовный В. Монопрофильные города: проблемы развития и занятости // Человек и труд. – 2000. – № 6. – С. 83–87.

³ Дулина Н. В. Указ. соч. С. 217.

Города-«фавориты» и города-«неудачники» оказались в неравной ситуации, однако, как показывает практика, при правильном использовании имеющихся, пусть даже самых скудных ресурсов, город, относящийся к разряду «неудачников», может не только, что называется «оставаться на плаву», но и проводить успешную политику «выживания» в новых социально-экономических реалиях. И одним из «неожиданных» ресурсов оказался «статус исторического города». Данный ресурс при умелом использовании позволил заявить о себе в новых условиях не только в стране, но и, при умелой маркетинговой политике, в мире. Задействовать данный ресурс возможно только при сохранении аутентичности, которая так привлекает современного туриста, с его желанием окунуться в столь далекое и таинственное прошлое, например, средневековье. Основная задача власти – не допустить уничтожения памятников старины. Удачными примерами подобных малых провинциальных городов являются, например, российские города – Мышкин, Суздаль, Ростов Великий и пр., особенно если сохранены в них исконные народные промыслы (каслинское литье, палехская или жостовская роспись и т. п.). Власти остается поддерживать аутентичный облик и сохранившиеся ремесла, но при этом обеспечивая развитие туристической инфраструктуры.

Актуальнейшими проблемами современного города, несомненно, являются проблемы экономического характера. Именно наличие экономических проблем переводит ранее признанных «фаворитов» в разряд «неудачников», т. е. «банкротов»: например, Детройт (США, штат Мичиган)¹. Ситуация с Детройтом и другими городами США, подавших документы на банкротство, например Маммот Лейкс (штат Калифорния), Сан-Бернардино (штат Калифорния) или которым «пророчат» скорый дефолт (например, Скрентон (штат Пенсильвания), Провиденс (штат Род-Айленд), Санта-Ана, Лонг-Бич (штат Калифорния) и др.), свидетельствует о том, что от проблем экономического характера не застрахован ни один город.

Как подчеркивает А. М. Лола², об экономической самостоятельности советских городов говорить не приходится, т.к. развитие населенных пунктов в эпоху социализма происходило за счет государственного бюджета. Причем финансирование проводилось по двум каналам: на «город как таковой» и «по строкам – отраслевых министерств», которые финансировали

¹ США. Города-банкроты. URL: https://www.facebook.com/note.php?note_id=431444280303999 (Дата обращения: 31.10.2013).

² Лола А. М. Основы градovedения и теории города в российской интерпретации. – М.: КомКнига, 2011. – С. 178.

только «свои отрасли в городе»¹. В связи с такой распределительной системой не удивительно, что резкий переход на «рельсы рыночной экономики» поставил российские города в очень тяжелую ситуацию. В результате, среди основных экономических проблем современных российских городов следует отметить²: узость налоговой базы, когда лишь ограниченное число предприятий обеспечивает поступления в бюджеты разных уровней города; «отсутствие резервов для снижения налогового бремени за счет возникающих новых точек роста за пределами крупных городов или городских агломераций»; отягощение производственного сектора «издержками масштаба» (например, тарифами на коммунальные услуги и т. п.) и «социальными издержками», вызванных «ценой поддержания необходимого уровня социальной инфраструктуры».

Еще одной немаловажной проблемой всех, особенно крупных городов, является экологическая проблема, связанная с расположением на достаточно ограниченной территории значительного количества людей, транспорта, предприятий. Исследователи выделяют ряд факторов, определяющих состав и напряженность экологических проблем, к которым относятся³: масштаб города (площадь населенного пункта, а также состав и численность его населения); природно-климатические условия; характер и масштаб производства и соответствующие производственным процессам выбросы веществ, загрязняющих почву, атмосферу и водные источники; специфика застройки, проводимая не всегда с учетом грунта; состояние инженерных сетей и коммуникаций; состояние уровня культуры населения, что определяет отношение к городскому хозяйству. В результате, происходит увеличение техногенной нагрузки в городах на природу⁴: автомобильный транспорт играет непосредственную роль в загрязнении городского воздуха (в крупных городах в атмосфере содержится в 10 раз больше аэрозолей и в 25 раз газов); затруднена естественная вентиляция городского воздуха, в связи со снижением скорости ветра, что приводит к повышению уровня смога и загрязнения воздуха; значительно увеличивается расход воды на одного человека по сравнению с сельским жителем и т. п.

¹ Лола А. М. Основы градостроения и теории города в российской интерпретации. – М.: КомКнига, 2011. – С. 178.

² Дулина Н. В. Указ. соч. С. 222.

³ Дулина Н. В. Указ. соч. С. 218–220.

⁴ См.: Дулина Н. В. Указ. соч. С. 220–221; Мамонтова А.С. Состояние альгофлоры Волгоградского водохранилища по результатам исследования 2007 и 2009 гг. // Вопросы краеведения: материалы краеведческих чтений: Вып. 13. Материалы XXI и XXII краеведческих чтений. – Волгоград: Издатель, 2012. – С. 43-46; Половинкина Ю.С. Состояние атмосферного воздуха Волгограда // Вопросы краеведения: материалы краеведческих чтений: Вып. 13. Материалы XXI и XXII краеведческих чтений. – Волгоград: Издатель, 2012. – С. 59–62.

Помимо вышеперечисленных проблем исследователи¹ указывают и на менее заметные для рядового горожанина, что, правда, не делает их (проблемы) менее значимыми – это флора и фауна современного города. Современная городская фауна создает значительное количество санитарных проблем, связанных с размножением бездомных животных, которые в прямом смысле могут представлять угрозу здоровью, а то и жизни горожан (например, стаи собак и пр.). Существует потребность в разработке вариантов решения данной проблематики, с учетом существующих западных наработок в этой сфере и отказа от сложившейся в отечественной практике традиции жестокого обращения с животными.

Безопасность в городе также является насущной проблемой. Причем «городскую безопасность» следовало бы трактовать достаточно широко – от безопасного нахождения в пределах городской черты в любое время суток и любой его точке до комфортной среды для горожан, в том числе для людей «третьего возраста», людей с ограниченными возможностями, взрослых с маленькими детьми. Как показывают современные реалии – от терроризма не застрахован никто и гарантировать безопасность могут только властные структуры, но только совместно с населением. Сложно не согласиться с Дж. Джекобс, что причинами правонарушений и преступлений в городах, независимо от их величины, являются укоренившиеся сложные социальные проблемы². Решение данной проблемы исследователь видит в необходимости прекращения строительства городских районов, «которые прекрасно подходят для совершения преступлений»³. И безопасность в городе, как подчеркивает Дж. Джекобс, обеспечивается не полицией или не только полицией, «а сложным, почти бессознательным сообществом добровольного надзора и сдерживания, состоящим из простых людей»⁴. В результате исследователь приходит к выводу, что необходимо создавать городские территории, которые физически были бы приспособлены «для благополучного функционирования и соответствующего существования в качестве городского района»⁵. Следовательно, улица должна быть оживленной, ибо именно такая улица

¹ Кошелева О. Ю. Городские леса Волгограда: современное состояние, экологические проблемы и перспективы развития // Вопросы краеведения: материалы краеведческих чтений: Вып. 13. Материалы XXI и XXII краеведческих чтений. – Волгоград: Издатель, 2012. – С. 33–35; Лола А.М. Указ. соч. С. 157; Скуратов И.В. Паталогии и перспективы городских озеленительных посадок // Вопросы краеведения: материалы краеведческих чтений: Вып. 13. Материалы XXI и XXII краеведческих чтений. – Волгоград: Издатель, 2012. – С. 85–87.

² Джекобс Дж. Назначение тротуаров: безопасность // Логос. – 2008. – № 3. – С. 5.

³ Там же.

⁴ Там же.

⁵ Там же. С. 8

безопасна, а безлюдная улица – территория с потенциальной угрозой безопасности. Улица в городе безопасна при соблюдении следующих условий:¹ наличие четкой границы между публичным и частным пространством, что не достижимо в районах пригорода; улица должна просматриваться ее «естественными хозяевами», коими являются и жители данной улицы и пришлые горожане; количество «присматривающих» за улицей должно быть значительным, чтобы вовремя заметить потенциальную угрозу. Данные требования к безопасности городов не настолько уж эфемерные, для их реализации требуется лишь привлечь горожан на улицы. Привлечение горожан на совместное празднование общенациональных или городских дат не обеспечивает желаемого результата, т. к. это эпизодические мероприятия. Существует потребность в ежеминутном наблюдении «естественных хозяев», но для этого необходимо приложить усилия по формированию комфорта для горожанина, вышедшего на улицу. «Уличный комфорт» требует наличия удобных тротуаров, пандусов и скамеечек, мест «общего пользования» и т. п., что лишней раз позволит «людям третьего возраста», людям с ограниченными возможностями и родителям с детьми совершить прогулки в публичное пространство, а значит, и улица не окажется без присмотра.

При этом возникают и специфические проблемы городов. Уже в IX в. Русь именовалась норманнами Гардарикой, т. е. территорией городов². Россия, как отмечают исследователи³, продолжает оставаться страной с высоким уровнем урбанизации, ведь около 73% населения страны – городское население. А. И. Трейвиш, характеризуя специфику распределения городов в пространстве страны, отмечает, что города России представляют собой «асимметричный «архипелаг» островов в океане внутренней периферии»⁴. Причем в европейской части эти «острова» располагаются более тесно, а в азиатской – более разрежено. Ведь 79% от общего количества российских городов сконцентрированы на Европейской территории страны⁵. Сложившийся перекося в местонахождении городов не позволяет равномерному развитию всей российской территории. К тому же возникают «трения пространств», что, как отмечает А. И. Трейвиш, является общей проблемой стран-гигантов, но в отличие от иных государств в России су-

¹ Джекобс Дж. Указ. соч.

² Трейвиш А. И. Центр, район, страна. Специфика российского крупногородского архипелага // Россия и современный мир. – 2002. – №. 4 (37). – С. 83.

³ Дулина Н. В. Указ. соч. С. 217.

⁴ Трейвиш А. И. Указ. соч. С. 84.

⁵ Национальная оценка прогресса Российской Федерации при переходе к устойчивому развитию: Доклад для представления на Всемирном саммите по устойчивому развитию (Йоханнесбург, 2002 г.). URL: <http://www.ecolife.ru/info/docum/WSUR.doc> (Дата обращения: 28.10.2013).

ществовала и продолжает существовать проблема способов и стоимости преодоления этих пространств. Достаточно развитая система перевозок водными, воздушными и железнодорожными путями, с развалом СССР оказалась, как и иные отрасли народного хозяйства, в тяжелейшем кризисе. И теперь для активного развития сферы экономики необходимо преодоление технической отсталости данных видов транспорта, с развитием которого не только отрасли в целом, но и предприятия, расположенные в крупных городах, обеспечат поступления, необходимые для формирования бюджетов городов и снижения уровня безработицы.

Существует потребность в разработке концепций застройки городов с учетом как исторического прошлого каждого населенного пункта, что предполагает сохранение исторической застройки центров городов, так и учета четырех различных природных зон (от тундры (например, Мурманск), до субтропиков (например, Сочи), а также наличия сейсмоопасных регионов (например, Камчатка). Градостроительные эксперименты советского периода вылились в Волгограде в ряд проблем, которые достаточно сложно поддаются решению, что обусловлено¹: во-первых, почти везде жилые районы города оказались отрезанными от водной артерии, т. к. приоритет при строительстве был отдан экономической целесообразности, а не комфорту горожан (город оказался растянутым более чем на 80 км.); во-вторых, колоссальная протяженность города и автономность районов города обозначили транспортную проблему, когда на дорогу при посещении «чужого» района горожанин затрачивает подчас около четырех часов в день, без учета дорожных пробок; в-третьих, территориальная удаленность, особенно южных районов (Кировский и Красноармейский), вместо идеи нескольких городских центров, привела к тому, что эти районы, несмотря на вхождение в территориальные границы города, оказались своеобразными пригородами, со всеми вытекающими проблемами пригородов крупных городов. В результате город столкнулся с деформацией социально-пространственного развития, что в результате не способствует и решению общих для всех городов проблем.

Таким образом, вся совокупность городской проблематики представляет собой общие проблемы, свойственные любому городу, и «специфические», отражающие как реалии сегодняшнего дня, так и особенности развития каждого отдельно взятого населенного пункта. От выработки путей решения зависит поступательное развитие города как «живого организма».

¹ Дулина Н.В. Указ. соч. – С. 224

НИЖНЕВАРТОВСК ВЧЕРА, СЕГОДНЯ И ЗАВТРА: ОПЫТ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ

NIZHNEVARTOVSK YESTERDAY, TODAY AND TOMORROW: EXPERIENCE OF SOCIOLOGICAL RESEARCH

*Е. Н. Икингрин,
г. Нижневартовск, доцент Нижневартовского государственного университета,
кандидат социологических наук
E. N. Ikingrin,
с. Nizhnevartovsk, Associate Professor Nizhnevartovsk State University,
Candidate of Sociological Sciences*

Аннотация: В статье приведены данные двух социологических исследований, проведенных в г. Нижневартовске в 1989 и 2012–2013 гг. Сравнительный анализ результатов опросов наглядно демонстрирует изменения, происшедшие в жизни горожан. По большинству показателей условий жизни (всего 19) – изменения в лучшую сторону. Но, по-прежнему, вызывают тревогу криминогенная обстановка в городе и проблемы жилья.

Ключевые слова: план социального развития города, опрос, анкета, монофункциональный город, статистические данные, условия жизни, пятибалльная система оценок, опрошенный, жилье, материальная обеспеченность, криминогенная обстановка.

Abstract: The article presents the results of two surveys conducted in the city of Nizhnevartovsk in 1989 and 2012–2013. Comparative analysis of the survey results demonstrates changes in the lives of citizens. Most of the indicators of live (total 19) conditions change for the better. But crime situation in the city still alarms. Also the problem of housing is not solve.

Keywords: social development plan of the city, a survey questionnaire, monofunctional city, statistics, living conditions, a five-point grading system, interviewed, housing, financial security, crime situation.

Традиционными объектами социологических исследований и социального прогнозирования выступают город, городская среда, городской социум и управление городом. Например, в 1980–1982 гг. по инициативе ИСИ АН СССР было проведено всесоюзное исследование образа жизни городского и сельского населения ряда регионов страны. Молодые северные города, к которым относится и г. Нижневартовск, всегда вызывали интерес у исследователей¹. В 80-е гг. прошлого столетия стали разрабатываться планы социального развития городов.

В 1988 г. начала свою деятельность в г. Нижневартовске научно-исследовательская лаборатория проблем освоения Севера Института проблем Севера СО АН СССР, которая приступила к разработке плана социального развития города Нижневартовска на 1990–1995 гг. и прогнозом до 2000 г.

¹ Куцев Г. Ф. Молодежь и молодые города. М.: Мол. гвардия, 1977 – 190 с.; Куцев Г. Ф. Новые города: (социологический очерк на материалах Сибири). М.: Мысль, 1982 – 268 с.; Кузьмин А.И., Бадина А. А. Опыт социального прогнозирования крупного северного города. Екатеринбург: изд-во журнала «Чиновник», 2006. 183 с.

Методика для плана социального развития г. Нижневартовска была подготовлена научным коллективом социологической лаборатории Уфимского авиационного института (ныне Уфимский государственный авиационный технический университет) под руководством известного социолога заслуженного деятеля науки РСФСР, доктора, профессора Н. А. Аитова. Лаборатория УАИ к этому времени уже осуществила разработку планов городов и сельских районов в Башкирии, Челябинской области, Волгоградской области и Татарии, заканчивала работу над планом социального развития г. Сургута. Разработку отдельных разделов плана социального развития г. Нижневартовска осуществляли ученые гг. Уфы, Новосибирска, Киева, Екатеринбурга (Свердловска), социологическое обеспечение – сотрудники нижневартовской лаборатории. Летом 1989 г. было опрошено 1500 жителей города старше 18 лет. Опрос в основном проводился по предприятиям. И это было оправдано, так как пенсионеров в городе было всего около 5%, студенты были представлены 3 средними специальными учебными заведениями и 1 курсом Тобольского филиала педагогического института. Сложнее было «выбрать» из генеральной совокупности женщин-домохозяек, которые не работали, во-первых, из-за того, что в монофункциональном городе с градообразующей нефтедобывающей отраслью¹ женщине было сложно найти работу, во-вторых, из-за нехватки детских садов², а бабушек-пенсионеров в молодом городе было мало. В выборке неработающее население составляет пять процентов.

В конце 2012 – начале 2013 гг. было проведено повторное социологическое исследование «Социальный портрет г. Нижневартовска» (опрошено 800 человек, обработано 600 анкет). Анкета в этом опросе в основном повторила вопросы, которые мы задавали нижневартовцам в 1989 г. По мнению А. И. Кузьмина и А. А. Бадиной, с которыми мы солидарны, «для обоснованных планов и текущих управленческих решений следует иметь постоянно обновляемую информационную базу о вероятных социальных изменениях в крупном городе как сложном социальном объекте и его самоорганизации, о совокупности проблем и ожидаемых рисках управления городским социумом, о характере изменений в социальных потребностях, установках, ментальности различных социальных групп горожан и

¹ В структуре промышленного производства г. Нижневартовска 93,3% приходится на предприятия, добывающие полезные ископаемые.

² Распределение ответов на вопрос, заданный респондентам в 1989 г.: «Если Вы (Ваша жена) в настоящее время не работаете (ет), то почему?» – «не может найти работу по специальности» – 16% опрошенных; «не можем устроить ребенка в ясли, сад» – 19%; «считаем что домашнее воспитание лучше детсадовского» – 4%; «считаю, что женщина должна заниматься домашним хозяйством» – 7%; «материальная обеспеченность позволяет мне (жене) не работать» – 2%; «по состоянию здоровья» – 10%; «находится(жусь) в декретном отпуске или по уходу за ребенком» – 42%.

отдельных лиц»¹.

В таблице 1 представлены оценки 19 показателей условий жизни в Нижневартовске 1989 г. и 2012–2013 гг.² Данные таблицы 1 свидетельствуют о том, что все оценки условий жизни в городе повысились, кроме оценки «возможность улучшения материального положения», которая снизилась с 3,46 до 3,08 баллов. При этом по большинству показателей значительно изменились места, которые они занимали в 1989 и 2012 гг.

Таблица 1

Оценки по пятибалльной системе условий жизни в Нижневартовске в 1989 г. и 2012 г.

Оцените по 5 балльной системе	1989		2012		Котншения оценки 2012/ оценки 1989	
	баллы	место	баллы	место	Котн	место
медицинское обслуживание взрослых	2,44	13	3,00	15	1,23	14
медицинское обслуживание детей	2,55	8	3,19	13	1,25	13
обеспеченность жильем	2,12	16	2,74	19	1,29	11
транспортное обслуживание (внутригородской транспорт)	2,65	6	3,42	9	1,29	12
бытовое обслуживание	2,01	18	3,36	11	1,67	1
работу продуктовых магазинов	2,53	10	3,90	1	1,54	3
работу промтоварных магазинов	2,57	7	3,87	2	1,51	4
общественное питание (рестораны, кафе, столовые)	2,33	15	3,70	4	1,59	2
связь (телефонная, сотовая, почтовая, интернет)	2,50	11	3,63	5	1,45	8
организацию культурной жизни	2,40	14	3,46	8	1,44	9
условия для спортивно-оздоровительных занятий	2,46	12	3,59	6	1,46	6-7
возможность создать семью	3,04	3	3,38	10	1,11	17
возможность улучшения материального положения	3,46	1	3,08	14	0,89	19
работу сберкасс и банков	3,23	2	3,76	3	1,16	16
экологическую обстановку	2,05	17	2,99	16	1,46	6-7
снабжение питьевой водой	2,92	4	3,57	7	1,22	15
возможность выбора интересной работы	2,89	5	2,94	17	1,02	18
возможность получения качественного образования	2,55	9	3,34	12	1,31	10
уровень преступности	1,95	19	2,91	18	1,49	5

¹ Кузьмин А. И., Бадина А. А. Опыт социального прогнозирования крупного северного города. – Екатеринбург: изд-во журнала «Чиновник», 2006. – С. 4.

² Далее 2012–2013 гг. будем обозначать как 2012 г., так как большее число респондентов мы опросили в 2012 г.

Первые пять мест изменения условий жизни в городе в лучшую сторону заняли следующие показатели: 1 – бытовое обслуживание (Котн – 1,67); 2 – общественное питание (рестораны, кафе, столовые) (Котн – 1,59), 3 – работу продуктовых магазинов (Котн – 1,54); 4 – работу промтоварных магазинов (Котн – 1,51); 5 – уровень преступности (Котн – 1,49). Как мы видим, больше всего улучшились показатели работы сферы обслуживания. Эти отрасли развиваются стабильно, о чем свидетельствуют и данные статистики¹.

В то же время, по нашему мнению, особенно значимо, что оценка уровня преступности улучшилась почти в 1,5 раза (с 1,95 балла до 2,91 балла), хотя и остается по-прежнему низкой, занимает предпоследнее место (18 из 19 показателей). Статистические данные свидетельствуют, что идет планомерная работа по улучшению криминогенной обстановки в г. Нижневартовске².

¹ Торговля. Оборот розничной торговли составил более 77 млрд. рублей и увеличился на 6,3% в сопоставимых ценах к уровню 2011 г. В городе действуют 810 стационарных объектов розничной торговли торговой площадью 169,8 тыс. кв.м, за год торговая площадь объектов увеличилась на 16,6 тыс. кв.м, 101 павильон. За 2012 год в сфере торговли создано около 600 новых рабочих мест.

Общественное питание. Оборот общественного питания составил 3,7 млрд. рублей и по сравнению с 2011 г. не изменился. В 348 предприятиях общественного питания насчитывалось 23 900 посадочных мест. За год в городе открылось 15 новых объектов общественного питания общедоступной сети на 774 посадочных места, работало 22 летних кафе.

Бытовое обслуживание населения. Темп роста бытовых услуг по отношению к предыдущему году составил 103%, или 690,4 млн. рублей. Количество предприятий бытового обслуживания населения сохранилось на уровне 2011 года – 306 единиц.

² По итогам 2012 г. оперативная обстановка на территории города характеризуется снижением общего количества зарегистрированных преступлений. Число зарегистрированных преступлений составило 6180 единиц, что на 11,3% ниже, чем в 2011 г. При этом раскрываемость преступлений увеличилась на 2,9%. Уменьшилось количество тяжких и особо тяжких преступлений на 5%, или до 1497 единиц. Уровень преступности в расчете на 10 тыс. населения в 2012 г. составил 236,8 преступлений против 272,6 в 2011 году. Снизились показатели преступлений против собственности, которые составляют более 50 % всех преступных посягательств. за 2012 год зарегистрировано 3230 таких фактов, что на 21,7% меньше, чем в 2011 г. Отмечено снижение краж чужого имущества в целом на 23% (с 2588 до 1993); грабежей – на 56,4% (с 367 до 160); угонов автотранспортных средств – на 43,3% (с 231 до 131), разбоев – на 16,7% (с 42 до 35). В результате реализации системных профилактических мероприятий и оптимизации управления и установки камер видеонаблюдения сохранились положительные тенденции в обеспечении безопасности граждан в общественных местах и на улицах, где число противоправных деяний снизилось на 0,6% и 15,6% соответственно. На 21,9% сократилось число совершенных преступлений, связанных с причинением тяжкого вреда здоровью (со 105 до 82). Вместе с тем, количество фактов угроз убийством увеличилось 32,5% , побоев – на 28,5%. На криминогенную обстановку значительно влияет низкий социальный уровень определенной категории граждан. Особую остроту сохраняет проблема аварийности на автодорогах: за 2012 г. на территории города зарегистрировано 345 дорожно-транспортных происшествий (в 2011 г. – 357), в которых погибло 23 человека и ранено 439 человек. Тяжесть последствий в 2012 г. составила 5 погибших на 100 пострадавших (в 2011 году – 4), в целом по округу тяжесть последствий составляет 9.

Если в 1989 г. только три из девятнадцати сторон жизни в г. Нижневартовске получили оценки выше трех баллов: 1 – возможность улучшения материального положения (3,46); 2 – работа сберкасс и банков (3,23); возможность создать семью (3,04), а остальные 16 показателей условий жизни нижевартовцами были оценены на «двойки». В 2012 г. оценки условий жизни были гораздо выше – ниже трех баллов получили четыре показателя из девятнадцати: обеспеченность жильем (2,74); уровень преступности (2,91); возможность выбора интересной работы (2,94); экологическая обстановка (2,99).

Самую низкую оценку получил показатель обеспеченность жильем, хотя и он улучшился с 2,12 до 2,74. В настоящее время среди опрошенных нижевартовцев более двух третей (69%) проживают в отдельной благоустроенной квартире (в 1989 г. таких было 65%). Увеличилась доля проживающих в индивидуальных домах или его части с 1,5% до 8%, в коммунальных квартирах (с 6% до 9%), снимающих жилье (с 2% до 9%), значительно уменьшилась доля проживающих в неблагоустроенной квартире – с 9% до 2%, и живущих в общежитии – с 11% до 4% (см. таблицу 2).

Таблица 2

На какой жилищной площади живут (в % к числу опрошенных)

Варианты ответа	1989	2012
индивидуальный дом	1,4	5,9
часть индивидуального дома	0,1	1,7
отдельная благоустроенная квартира	65,1	68,8
неблагоустроенная квартира	8,8	1,7
коммунальная квартира	5,5	9,0
общежитие (отдельная комната)	6,1	1,5
место в общежитии	4,5	2,0
балок, вагончик	4,7	0,5
снимаю комнату (квартиру)	2,1	9,0
гостиница	1,6	0,0
Итого ответивших:	100,0	100,0

Таблица 3

Что бы хотели изменить в жилищных условиях? (в % к числу опрошенных)

Варианты ответа	1989	2012
хотел(а) бы иметь квартиру большего метража, улучшенной планировки	56,8	39,2
хотел(а) бы иметь квартиру в престижном районе города	6,0	6,1
хочу соединиться с родителями (детьми)	1,8	2,0
хочу разъехаться с родителями (детьми)	4,9	6,9
хочу собственную квартиру	15,8	18,6
ничего не хочу менять	14,7	27,2
Итого ответивших:	100,0	100,0

Таблица 3 наглядно демонстрирует улучшение качества жилья. Отвечая на вопрос: «Что бы вы хотели изменить в ваших жилищных условиях?» вариант «ничего не хочу менять» отметили 27% нижеквартирцев, в 1989 г. таковых было 15%. Значительно снизилось доля тех, кто «хотел(а) бы иметь квартиру большего метража, улучшенной планировки» с 57% до 39%. Остальные показатели мало изменились.

За 20 лет город вырос вширь, площадь города значительно увеличилась. Поэтому при ответах на вопрос «Что для вас главное в выборе квартиры?» в 2012 по сравнению с 1989 г. увеличилось число респондентов, выбравших «район», с 9% до 13% и число тех, для кого «все важно», с 14% до 61% (см. табл. 4).

Строительство новых домов перешло в новое качество – улучшилась планировка квартир и их отделка. Об этом свидетельствуют и данные опроса: главное при выборе квартиры «планировка» считали 48% респондентов в 1989 г. и только 14% в 2012 г.; главное «качество отделки квартиры», соответственно, 14% и 4%. В то же время это вовсе не означает, что снизились требования к качеству жилья, число респондентов, выбравших вариант «мне все равно, где и какую квартиру иметь», уменьшился с 16% до 9%, что, безусловно, свидетельствует о повышении требований к жилью (см. табл. 4).

Таблица 4

Что главное в выборе квартиры? (в % к числу опрошенных)

Варианты ответа	1989	2012
район	8,8	12,9
планировка квартиры	48,1	14,1
качество отделки квартиры	13,5	3,6
мне все равно, где и какую квартиру иметь	15,5	8,7
все важно	14,1	61,2

Число имеющих квартиру на «Большой земле» осталось практически неизменным, немного увеличилась доля тех, кто имеет квартиру, соответствующую числу членов семьи (с 9% до 13%), и уменьшилась доля тех, кто имеет отдельную квартиру меньше, чем необходимо для семьи (10% до 6%).

По программе переселения граждан из Ханты-Мансийского автономного округа – Югры – по состоянию на 01.01.2013 значится 277 чел. За 2012 г. участникам подпрограммы выдано 11 уведомлений о предоставлении субсидии. Из них 9 семей приобрели жилые помещения за пределами автономного округа¹.

¹ Перечень стратегических планов и программ социально-экономического развития города Нижневартовска, действующих в 2013 году. Официальный сайт Администрации г. Нижневартовска. URL: <http://www.n-vartovsk.ru/adm/?s=019> (Дата обращения: 24.03.2013).

В 2012 г. введено в эксплуатацию 148,2 тыс. кв. м, рост по сравнению с 2011 г. составил 37,4%. Увеличение объемов жилищного строительства способствовало улучшению ситуации в производстве строительных материалов. Предприятиями строительного комплекса произведено более 130 тыс. куб. м сборных железобетонных конструкций, что выше уровня 2011 г. на 11%. Выпуск стеновых материалов возрос в 2 раза и составил 1,4 млн. условных кирпичей¹.

Из домов, признанных непригодными для проживания, в отчетный период переселено 357 семей, которым предоставлены 335 квартир в домах-новостройках. По сравнению с предыдущим отчетным периодом в связи со сносом непригодных для проживания жилых домов предоставлено на 173 квартиры больше².

Но ситуация с жильем остается острой. В отчете администрации г. Нижневартовска за 2012 г. написано, что «В списках граждан, нуждающихся в жилых помещениях, на 01.01.2012 состояли 5302 семьи. За отчетный период жилые помещения предоставлены 33 семьям и одиноким гражданам, состоящим на учете нуждающихся в получении жилья по договорам социального найма. В списке на получение государственных жилищных сертификатов в соответствии с подпрограммой «Выполнение государственных обязательств по обеспечению жильем категорий граждан, установленных федеральным законодательством» федеральной целевой программы «Жилище» по состоянию на 01.01.2013 состоит 178 семей. В 2012 г. участникам данной подпрограммы выдано 10 государственных жилищных сертификатов на приобретение (строительство) жилья на общую сумму более 14 млн. рублей. По состоянию на 01.01.2013 на учете нуждающихся в улучшении жилищных условий при администрации города состоят 5 ветеранов Великой Отечественной войны и приравненных к ним лиц. За отчетный период выдано 75 свидетельств на получение социальной выплаты молодым семьям, из них реализовано 70 свидетельств на общую сумму более 41,6 млн. рублей. Всего участниками подпрограммы признано 219 молодых семей³.

В декабре 2012 г. принята долгосрочная целевая программа «Ликвидация и расселение приспособленных для проживания строений, расположенных в поселках СУ-7, СУ-56, Бугульминское УБР города Нижневартовска на 2012–2014 гг.», реализация которой позволит снести 34 строения и переселить жителей в благоустроенное жилье⁴.

¹ Перечень стратегических планов и программ социально-экономического развития города Нижневартовска, действующих в 2013 году. Официальный сайт Администрации г. Нижневартовска. URL: <http://www.n-vartovsk.ru/adm/?s=019> (Дата обращения: 24.03.2013).

² Отчет о результатах деятельности администрации города за 2012 год...

³ Там же.

⁴ Перечень стратегических планов и программ ...

Как мы писали выше, оценка возможности повышения материального положения снизилась. В то же время нижевартовцы оценили свое материальное положение в 2012 г. выше, чем в 1989 г. Доля тех, кто считает свою семью полностью и в основном обеспеченной, выросло с 49,6% до 68,6% (табл. 5).

Таблица 5

Ответы на вопрос «Считаете ли Вы свою семью материально обеспеченной?» (в % к числу опрошенных)

Варианты ответа	1989	2012
да, полностью	8,0	18,2
да, в основном	40,8	50,4
в общем нет	26,3	18,7
нет	19,3	9,5
не знаю	5,0	3,2
Итого ответивших:	100,0	100,0

По данным отчета городской Администрации, «Среднемесячная заработная плата по крупным и средним предприятиям увеличилась на 10% по сравнению с уровнем предыдущего года и составила около 49 тыс. рублей. Среднемесячные доходы на 1 жителя составили более 33 тыс. рублей, или 105,2 % к уровню 2011 г.

Следствием улучшения уровня жизни стал рост потребительской активности населения. По итогам года оборот розничной торговли превысил уровень предыдущего года на 6,3% в сопоставимых ценах и составил более 77 млрд. рублей.

Численность постоянного населения на 01.01.2013 г. увеличилась на 5 тыс. чел. и составила 263,8 тыс. чел. Число родившихся превысило число умерших в 2,8 раза и составило 4501 чел. Показатели динамики численности населения, рождаемости, прироста населения – основные показатели благополучия города»¹.

Каким видят будущее Нижневартовска горожане? Две трети (65%) видят город процветающим, 27% в полном упадке (закрытие предприятий, переезд жителей), 8% отметили вариант «другое».

Исследователи А. И. Кузьмин и А. А. Бадина в монографии «Опыт социального прогнозирования крупного северного города» пишут, что Нижневартовск способен к саморазвитию и самоуправлению².

В эссе «Плюсы и минусы в развитии города» одна из студенток Нижневартовского государственного университета написала в заключение

¹ Отчет о результатах деятельности администрации города за 2012 ...

² См. подр. Кузьмин А.И., Бадина А.А. Опыт социального прогнозирования...

«Каким бы он ни был, есть в нем что-то такое, почему хочется возвращаться вновь и вновь». В заключение хотелось бы отметить, наша точка зрения на развитие города, совпадает с точкой зрения большинства нижегородцев и руководства города – «городу быть и процветать». Сравнение двух опросов 1989 г. и 2012 г. тому еще одно подтверждение.

ОСНОВНЫЕ ФАКТОРЫ РАЗВИТИЯ ПРОФЕССИОНАЛИЗМА И КОМПЕТЕНТНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ СЛУЖАЩИХ

MAIN FACTORS OF PROFESSIONAL COMPETENCE DEVELOPMENT OF LOCAL GOVERNMENT EMPLOYEES

Г. Ш. Исмагилова,

г. Уфа, старший преподаватель кафедры теории и истории государства и права Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, кандидат исторических наук

Ф. В. Даминдарова,

г. Уфа, профессор кафедры государственного и муниципального управления Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, доктор философских наук

G. Sh. Ismagilova,

c. Ufa, senior lecturer of Theory and History of State and Law law Bashkir Academy of public service and management at the President of the Republic of Bashkortostan, Candidate of Historical Sciences

F. V. Damindarova,

c. Ufa, professor of State and Municipal Management law Bashkir Academy of public service and management at the President of the Republic of Bashkortostan, Doctor of Philosophical Sciences

Аннотация: В данной статье рассматриваются формы и методы развития принципов профессионализма и компетентности в муниципальной службе.

Ключевые слова: муниципальная служба, профессионализм, компетентность, муниципальное управление, местное самоуправление, муниципальный служащий, профессиональные навыки, кадровые технологии, квалификационные требования, кадровый резерв, профессиональная подготовка, квалификационный экзамен, конкурс, кадровая политика, должностной рост.

Annotation: In this article there considered forms and methods of the development of principles of professionalism and competence in municipal service.

Keywords: municipal service, professionalism, competence, local government management, local government, local government employee, professional skills, personnel technologies, qualification requirements, personnel reserve, professional training, promotion exam, manpower policy, job growth.

Эффективность муниципального управления определяется во многом профессионализмом, компетентностью, профессиональными и лично-

ственными качествами муниципальных служащих, которые, по сути, становятся основным фактором социальных и политических преобразований в нашем обществе.

Формирование современной профессиональной управленческой команды в любой сфере управления – важнейшая и крайне актуальная задача.

Остановимся на сущности понятий «профессионализм» и «компетентность». Профессионализм – сложный, многогранный феномен, поэтому проблема изучения данного категориального понятия всегда была и остается одной из самых сложных. В научном мире существует много определений по понятию «профессионализм». Тем не менее, их понимание в целом сводится к тому, что ее неотъемлемыми составляющими являются высшая квалификация, опыт работы, высокая культура личности, включающая в себя аналитический ум, талант, организаторские способности, профессиональные навыки.

Профессионализм тесно связан с понятием «компетентность» (от латинского *competens* – соответствующий, способный), которая означает профессиональное знание своего дела, выполняемой работы, норм, правил в управленческой деятельности, а также наличие умений и навыков, способствующих эффективной реализации этих знаний в практической деятельности.

В настоящее время все отчетливее рассматривается содержание понятия компетентности применительно к деятельности персонала государственной и муниципальной службы.

Компетентность, как подчеркивает Ю. А. Тихомиров, означает умелое и квалифицированное выполнение должностных обязанностей. Во-вторых, хорошее и даже глубокое знание ими своих служебных государственных функций. В-третьих, компетентность в общегражданском смысле означает действие служащего, работника в интересах государства и общества¹.

Содержание и сущность государственной и муниципальной службы во многом определяется уровнем реализованности ее принципов, которые нашли закрепление в нормативных правовых документах, являющихся основой ее реализации².

¹ Тихомиров Ю. А. Теория компетенции. М., 2001. – С. 44.

² Федеральный закон от 27.05.2003 № 58 – ФЗ «О системе государственной службы Российской Федерации» // СЗ РФ. 2003 № 22 ст. 2063; Федеральный закон от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» // СЗ РФ 2004. № 31 Ст. 3215. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. – 05.03.2007. № 10. – ст. 1152.

Принципы профессионализма и компетентности государственной и муниципальной службы получили закрепление в Федеральном законе от № 58 – ФЗ 27.05.2003 «О системе государственной службы Российской Федерации». Содержание принципов и основных положений гражданской и муниципальной службы закреплены в Федеральном законе от 27.07.2004 № 79-ФЗ «О государственной гражданской службе Российской Федерации» и Федеральном законе от 02.03.2007 г. № 25 – ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации».

В качестве позитивных перемен в реализации основных принципов – принципов профессионализма и компетентности – можно отметить реализацию «Программы развития государственной гражданской службы Республики Башкортостан и муниципальной службы в Республике Башкортостан на 2009–2013 гг.», принятой Указом Президента Республики Башкортостан от 13.10.2009 г. № 505 «О реализации Программы развития государственной гражданской службы Республики Башкортостан и муниципальной службы в Республике Башкортостан на 2009–2013 гг.». В названных документах были определены актуальные задачи, направленные на совершенствование кадровой политики, повышение профессиональной компетентности, высокого профессионализма государственных и муниципальных служащих¹.

Начавшаяся в Республике Башкортостан в 2006 г. реформа местного самоуправления и принятие в 2007 г. обновленного закона о муниципальной службе вновь актуализировали реализацию принципов профессионализма и компетентности муниципальных служащих.

Одним из позитивных перемен административной реформы является развитие законодательства о муниципальной службе.

На федеральном и на региональном уровнях четко определено применение современных кадровых технологий при поступлении на муниципальную службу и ее прохождение, созданы необходимые условия для оценки уровня профессионализма, компетентности, личностных и профессиональных качеств муниципальных служащих посредством проведения аттестации, квалификационного экзамена. В органах местного самоуправления определены формы и методы содействия должностному росту муниципальных служащих на конкурсной основе. В Республике Башкортостан функционирует система подготовки, переподготовки, повышения квалификации и стажировки в

¹ Ведомости Государственного Собрания-Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. 07.12.2009. № 23 (317). Ст. 1519; Ведомости Государственного Собрания – Курултая, Президента и Правительства Республики Башкортостан. – 2010. – № 4 (322). – Ст. 198.

соответствии с программами профессионального развития муниципальных служащих, формируется кадровый резерв на конкурсной основе. Создан и успешно работает республиканский центр кадрового тестирования.

Во всем этом есть немалая заслуга Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан. Характерной ее чертой является поиск новых, более эффективных форм и методов обучения, способствующих воспитанию профессиональной культуры, повышению компетентности и профессионализма муниципальных служащих. В последние годы в БАГСУ обновлено содержание всех образовательных программ, внедрены элементы модульного обучения, интерактивные формы учебы, занятия с использованием компьютерных программных технологий. Набирает темпы дистанционная форма обучения. Все учебные программы, реализуемые в учебной деятельности, отличаются актуальностью и практической направленностью обучения, способствуют высокому профессионализму и компетентности муниципальных служащих. С одной стороны, все созданные условия могут стать фундаментом управленческой деятельности по повышению уровня профессионализма и компетентности муниципальных служащих, с другой стороны, развитие профессиональной компетентности муниципального служащего главным образом связано с его служебным поведением, соблюдением им в служебной деятельности всех организационных, правовых и нравственных норм в соответствии с Кодексом этики и служебного поведения государственных и муниципальных служащих Российской Федерации.

Не умоляя достоинства органов государственной власти и местного самоуправления, учебных заведений, занимающихся подготовкой, переподготовкой, повышением квалификации муниципальных служащих, следует отметить то, что ни на федеральном, ни на региональном уровнях в целом не удалось создать механизмы, ориентирующие муниципальную службу на поиск внутренних резервов, обеспечивающие накопление кадрового потенциала и стимулирующие качественную работу современного чиновника.

Исследование современных основ муниципальной службы в субъектах Российской Федерации, в том числе и в Республике Башкортостан, реализации принципов муниципальной службы свидетельствует, что не все возможности используются на практике повышения уровня профессионализма и компетентности муниципальных служащих. Также следует отметить недостаточно четкую регламентированность принципов муниципальной службы в нормативных правовых актах, отсутствие механизмов их практического воплощения.

Нам предстоит думать о модернизации системы дополнительного профессионального образования, о больших резервах повышения качества образовательных программ, необходимости нацеливания их на формирование актуальных компетенций. Учебные программы дополнительного профессионального образования муниципальных служащих должны формироваться с учетом квалификационных требований администраций муниципальных районов по развитию уровня профессионализма и компетентности муниципальных служащих. В системе подготовки муниципальных служащих необходимо более широко использовать технологию модульного обучения. Активные формы обучения, такие, как проектная деятельность, исследовательские методы обучения, круглые столы, выездные занятия по обмену опытом работы, деловые игры и другие инновационные формы занятий занимают главное место в технологии модульного обучения. Учитывая опыт работы в системе государственной и муниципальной службы и постоянное участие в виде эксперта на конкурсных комиссиях в органах государственной власти и местного самоуправления рекомендуем более тщательно работать по отбору кандидатов на вакантные должности в муниципальной службе. Для обеспечения объективности отбора необходимо повысить квалификационные требования на основе введения базовых требований, требований к профессиональной деятельности и требований к конкретной должности.

Главный инструмент повышения системы оценки профессиональных и личностных качеств муниципальных служащих – аттестацию – нужно использовать в полную силу.

Целесообразно проводить в рамках аттестации оценку компетенций на основе тестирования и оценку результативности служебной деятельности. Результаты аттестации должны оказывать должное внимание на карьерный рост. По итогам аттестации муниципальный служащий кроме получения очередного классного чина должен иметь возможность быть включенным в кадровый резерв для замещения вакантной должности в порядке должностного роста. Другим перспективным направлением развития профессионализма и компетентности является институт наставничества в органах местного самоуправления.

Реализация принципов профессионализма и компетентности требует от самих муниципальных служащих четко знать свою служебную деятельность, свои права и обязанности, на высоком организационном уровне осуществлять свои функции и полномочия, предусмотренные законодательством и должностными инструкциями, иметь базовую и профессиональную подготовку, применять в управленческой деятельности правовые, организационные и нравственные нормы.

Органам местного самоуправления необходимо обратить особое внимание на формирование современной муниципальной службы, решение актуальной задачи повышения профессионализма и компетентности муниципальных служащих.

ИНФОРМАЦИОННЫЕ ВЕБ-РЕСУРСЫ ОРГАНОВ ВЛАСТИ: АНАЛИЗ ПРАКТИК

GOVERNMENT INFORMATION WEB RESOURCES: PRACTICES ANALYSIS

*Г. Р. Камалова,
г. Уфа, доцент кафедры политологии, социологии и философии
Башкирской академии государственной службы и управления
при Президенте Республики Башкортостан, кандидат политических наук*

*G. R. Kamalova,
c. Ufa, associate professor of political sciences, sociology and philosophy law Bashkir
Academy of public service and management at the President
of the Republic of Bashkortostan, Candidate of Political Sciences*

Аннотация: В статье рассматривается мировой и российский опыт реализации проекта открытых данных органов государственной власти и муниципального управления. Анализ базируется на материалах исследований Socrata, экспертных интервью российских и зарубежных исследователей.

Ключевые слова: открытые данные, веб-ресурсы, государственное управление, органы местного самоуправления, открытое правительство.

Abstract: The article is focused on research of the open government data on the base of Russian and foreign experience. The analyze is based on the Socrata's research data and expert-interviews of Russian and foreign researchers.

Keywords: open government data, OGP, web resources, public administration, local self-government, open government.

На сегодняшний день информационная деятельность органов государственной власти РФ направлена на решение задач информационной открытости органов власти, информирования граждан о своей деятельности, о результатах работы, оказание государственных услуг гражданам, организациям и бизнесу. Развитие информационно-коммуникационных технологий позволяет перейти в поле эффективных коммуникационных взаимоотношений, которые предоставляют гражданам в более краткие сроки получить необходимую государственную услугу или информацию. Применение информационно-коммуникационных технологий позволило создать новый уровень отношений в коммуникативном обмене – были созданы новые проекты «Электронное Правительство/Электронное государство», «Электронная демократия», «От-

крытое правительство/Открытое государство/Открытое государственное управление» и др.

Как обозначено в официальных документах Минэкономразвития Российской Федерации, под открытыми государственными данными понимаются «данные в машиночитаемом формате, предоставляемые органом государственной власти гражданам и организациям для последующей обработки и использования при реализации социально-значимых сервисов». В мировой практике открытые государственные данные – это публичная государственная информация, предоставляемая в цифровом виде посредством сети Интернет в форме, допускающей анализ и ее повторное использование.

Россия не является участником Партнерства «Открытое Правительство»/ OGP, но сотрудничает с организацией в рамках решений «Большой восьмерки». Так, в июне 2013 г. на саммите «Большой восьмерки» в Лох-Эрне была принята Хартия открытых данных. Страны G8 обязались до конца 2015 г. опубликовать самые востребованные государственные данные в машиночитаемом формате. А тема открытых данных на форуме партнерства стала одной из пяти ключевых. Одними из лидеров стран G8 по работе с открытыми данными являются Великобритания и США. Как отмечает министр РФ Михаил Абызов, курирующий данный проект в РФ, для России практики этих стран «крайне полезны, и их можно заимствовать»¹.

В США было проведено исследование по вопросу изучения открытых государственных информационных данных в период с августа по октябрь 2010 г. исследовательской компанией Socrata. В исследовательское поле были включены государственные служащие (300 респондентов), граждане (репрезентативная выборка составила 1000 респондентов в возрасте от 18 до 55 и старше лет). Как показали данные, 67,9% граждан и 91% госслужащих полагают, что государственные данные должны быть доступны и предоставляться бесплатно. 92,6% работников госорганов и 67,5% граждан считают, что открытые государственные данные должны быть представлены в онлайн-виде, при этом представители обеих групп поддерживают возможность получения данных по широкому кругу вопросов, но по-разному ранжировали их приоритетность².

Так, респондентам было предложено ранжировать наиболее востребованные категории, по которым необходимо предоставление открытых и публичных данных. Так, по мнению граждан, среди таковых были

¹ Абызов считает, что РФ вступит в OGP, если та учтет ее предложения URL: <http://ria.ru/world/20130520/938213270.html> (Дата обращения: 12.11.2013).

² 2010 Open Government Data Benchmark Study. URL: <http://www.socrata.com/wp-content/uploads/2011/01/Socrata-Open-Gov-Data-Benchmark-Study-Report-V1.4.pdf> (Дата обращения: 01.11.2013).

названы – общественная безопасность (н., данные по криминальной обстановке, данные по качеству продуктов) (57%), финансы (н., государственные расходы) (53%), доходы и расходы (52,7 %), образование (н., школьные тесты) (52%), государственные услуги (51%), законодательный уровень (н., данные по голосованию на выборах) (48%), энергоносители и расходы (в т. ч. цены на воду, газ, электричество) (44%), окружающая среда (в т. ч. качество воды и атмосферы) (42%), собственность (н., имущественные налоги) (42%). Среди респондентов – работников государственных органов, первую позицию заняла категория государственные услуги (87%), затем следуют – окружающая среда (82%), общественная безопасность (81%), законодательный уровень (80%), управляющий орган (н., раскрытие данных об управляющей компании) (80%), финансы (75%), собственность (70%), образование (69%), транспорт (67%) и др¹. При этом, нужно отметить, что 38% респондентов заинтересовано в получении открытых данных через онлайн-ресурсы, при этом представляется любопытным, что пожилые респонденты в большей степени проявили интерес к получению открытых данных (44% респондентов от 55 и старше и 39% респондентов в возрасте от 35–54 лет, молодые люди были менее заинтересованы в этом (32%)².

На сегодняшний день во многих странах мира государственные органы власти имеют успешно функционирующие порталы открытых данных, которые востребованы гражданским обществом (США, Великобритания, Южная Корея, Саудовская Аравия, Республика Марокко, Албания, Таиланд, ОАЭ, Гонконг, Швеция, Финляндия, Дания, Северная Ирландия, Испания, Франция, Китай, Норвегия, Австралия, Канада, Бразилия и др.). Были выработаны мировые стандарты, требования и рекомендации по раскрытию данных и их представлению в публичных ресурсах (например, ИПДО-мировой стандарт, который обеспечивает прозрачность доходов от нефте-, газо- и горнодобывающей отраслей промышленности и др.). Ряд стран также принял свои директивы, в которых данные процессы строго регламентированы (например, Циркуляр США по управлению федеральными информационными ресурсами и др.) и четко обозначены основные принципы раскрытия данных, среди которых – доступность, отсутствие технологических ограничений, целостность, отсутствие дискриминации лиц и групп, отсутствие дискриминации областей и начинаний и др.

¹ 2010 Open Government Data Benchmark Study. URL: <http://www.socrata.com/wp-content/uploads/2011/01/Socrata-Open-Gov-Data-Benchmark-Study-Report-V1.4.pdf> (Дата обращения: 01.11.2013).

² 2010 Open Government Data Benchmark Study. URL: <http://www.socrata.com/wp-content/uploads/2011/01/Socrata-Open-Gov-Data-Benchmark-Study-Report-V1.4.pdf> (Дата обращения: 01.11.2013).

В различных странах мира успешно работают различные проекты по открытым данным. Так, в Австралии функционирует сервис, который предоставляет сравнительный анализ данных по районам (показатели экономического развития, уровень образования, социально-экономические возможности и т. д.) (<http://suburbantrends.com.au>). В Великобритании функционируют проекты, представляющие открытые информационные данные по криминальной статистике с детализацией по районам/улицам города (<http://www.ukcrimestats.com>), информационно-картографический сервис по преступлениям, совершенным по всей территории страны, и данные по их раскрытию (<http://police.uk>), ресурс для представления идей и предложений гражданами (<http://data.gov.uk/ideas>) и др. В США работает сайт, в котором представлены данные по формированию и расходованию бюджетных средств с детализацией (например, финансирование отдельных комитетов или привлечение средств отдельными конгрессменами) (<http://opensecrets.org>), а также ресурсы, позволяющие проводить сравнительный анализ публичных заявлений конгрессменов (какие термины используют в речи, как голосуют и др.) (<http://congressspeaks.com>).

Интересен опыт Эстонии, которая за последние годы значительно опередила многие страны старого света по вхождению страны в информационное общество. В Эстонии успешно реализуется программа Электронное правительство. Как отмечает разработчик e-government в Эстонии Линнар Виик, развитие в стране интернет-бюрократии (прежде всего речь идет о таких услугах, как получение электронного паспорта, голосование, виртуальная медицинская карта), начатое еще в 1990-е гг., во многом позволило постепенно и с небольшого контента перейти к освоению и заполнению данного пространства качественным и разнообразным контентом. Опыт Эстонии показал, что переход к электронному администрированию позволяет значительно сократить расходы бюджета по этой позиции. Однако данная схема не работает по отношению к старым системам. Как отмечает Линнар Виик, в странах ОЭСР (Великобритания, США, Франция, Испания, Италия, Швеция, Нидерланды и др.) «более трети расходов в сфере электронного правительства идет на поддержание старых систем». Также нужно отметить, что не все страны, которые входят в проект открытое правительство, полностью готовы перейти на модель информационного общества. Как отмечает французская исследовательница Элен Бьянвеню¹, во Франции до сих пор нет электронной подписи, не налажено

¹ Bienvenu H. E-administration: ce que la France peut apprendre de l'Estonie. URL: <http://www.slate.fr/story/78990/estonie-administration-numerique-linnar-viik> (Дата обращения: 07.11.2013).

взаимодействие государственного и частного сектора в рамках реализации проектов электронного правительства.

Необходимо отметить активность и самого общества, которое создает проекты, нацеленные на получение информации, и обеспечить открытость данных для широкого круга граждан. Так, в США государственные проекты по открытости бюджета страны появились значительно позже общественного проекта Fedspending.org, созданного OMB Watch в октябре 2006 г. Проекты открытости государственных данных в Европе создавались Open Knowledge Foundation без участия государственных структур Евросоюза, проект Rewired State («переделанное государство»), в котором программисты самостоятельно переделывают в государственные сервисы и создают новые проекты на основе государственных данных, также существует независимо. В России подобные проекты открытости также активно создаются членами гражданского общества, среди таких гражданских инициатив необходимо отметить проект Ивана Бегтина¹ «Открытые данные в России» (<http://opengovdata.ru>) и проект в сфере Web-разработок Apps4Russia 2013 (<http://www.apps4russia.ru>), проекты GIS-Lab (Географические информационные системы и Дистанционное зондирование Земли, <http://gis-lab.info>), вики-сайты² гражданских проектов и гражданского контроля, а также отдельные инициативы в виде мобильных приложений. Такие проекты создают среду, в которой может существовать Открытое государство. Гражданские проекты вносят большую лепту в создание баз Открытых данных, что лишний раз подтверждает мысль о том, что свобода доступа к информации может быть реализована по-разному и информация может иметь множество форм.

В России процесс публикации открытых данных сопровождает Совет по открытым данным. В октябре 2013 г. утвержден национальный план по выполнению Хартии до конца 2015 г.³

Как показывает анализ ситуации, у России есть хороший интеллектуальный потенциал, активное гражданское общество и поддержка госу-

¹ Бегтин И. Открытое государство. История и новый смысл. URL: http://polit.ru/article/2012/06/28/open_gov/ (Дата обращения: 13.11.2013).

² Вики от англ. *Wiki* – веб-сайт, структуру и контент которого пользователи могут самостоятельно изменять с помощью инструментов, предоставляемых самим сайтом. Форматирование текста и вставка различных объектов в текст производится с использованием вики-разметки. На базе этой технологии построена Википедия и другие проекты Фонда Викимедиа. URL: <http://ru.wikipedia.org/wiki>. (Дата обращения: 13.11.2013).

³ Россия будет заимствовать лучшие практики G8 в области открытых данных. URL: <http://большоеправительство.рф/events/5509135/> (Дата обращения: 01.11.2013).

дарственной власти в деле построения успешно функционирующей системы открытого государственного управления, что в целом позволяет успешно реализовать программы по открытости и доступности информации для граждан страны.

МУНИЦИПАЛЬНАЯ СОБСТВЕННОСТЬ В БОЛГАРИИ

MUNICIPAL PROPERTY IN BULGARIA

*д-р М. К. Караджова,
г. София, Республика Болгария, главный ассистент Нового болгарского университета
Ph.D. Milena Karadjova,
с. Sofia, Bulgaria, Assist. Prof. New Bulgarian University*

Аннотация: Конституция Республики Болгария (1991 года) восстанавливает возможность принадлежности собственности частным лицам и публично-правовым субъектам, определяя обе основные категории собственности: частную и публичную

Ключевые слова: муниципальная собственность, государственная собственность.

Abstract: The Constitution of Republic of Bulgaria (1991) says that the property shall be private and public and the public property is state property and municipal property

Keywords: municipal property, state property

После Русско-турецкой освободительной войны 1877–1878 гг. в княжестве Болгария закладываются основы нового государственного устройства в целом, сопровождаемого введением нового, современного законодательства. Еще в конце XIX в. в Болгарии законом устанавливается муниципальное самоуправление и проводится четкое нормативное разграничение муниципальной собственности от государственной.

Социалистический период (1947–1989 г.) ставит публичные отношения в совсем иную плоскость: Болгарская коммунистическая партия объявляется ведущим актором в формировании публичных ценностей и развитии общества, а рабочий класс и пролетариат – гегемоном, наделенным правом обозначать с позиции диктата вехи этого развития. Исторически установленная стратификация в обществе размывается, определяющая роль отводится рабочим, которые с позиции силы большинства, ссылаясь на «демократический централизм», навязывают новые общественные отношения всем остальным. Разнообразие и разномыслие немислимы – значение имеет только единство. Конституция Народной Республики Болгария 1947 г. провозглашает в качестве священной и единственной государственную собственность, вычеркивая из правового мира право на частную собственность и право муниципалитетов обладать собственным имуществом.

Конституция Республики Болгария 1991 г. восстанавливает возможность принадлежности собственности частным лицам и публично-правовым

субъектам, определяя обе основные категории собственности: *частную и публичную*. Сама публичная собственность обособлена в две отдельные категории: категория *государственной собственности* и категория *муниципальной собственности*. Восстановление муниципальной собственности является и предпосылкой для повторного (после перерыва времен социализма) введения реального местного самоуправления. В 1996 г. конституционные распоряжения получают конкретность в отношении видов публичной собственности принятием двух специальных законов: закона о государственной собственности (ЗГС)¹ и закона о муниципальной собственности (ЗМС)².

Закон о муниципальной собственности обособляет ее в две отдельные категории: категория *публичной муниципальной собственности* и категория *частной муниципальной собственности*. Правомочия по распоряжению имуществом и вещами – частной муниципальной собственностью, как и общее руководство, и контроль над объектами – публичной муниципальной собственностью, осуществляется органом местного самоуправления в Болгарии – муниципальным советом. Он принимает *стратегию управления муниципальной собственностью* на срок своего мандата, причем предложение о стратегии вносит мэр муниципалитета³. Стратегия определяет политику развития муниципальной собственности и хозяйственную деятельность муниципалитета и содержит основные цели, принципы и приоритеты для приобретения, управления и распоряжения имуществом – муниципальной собственностью; основные характеристики отдельных видов имущества, которое можно сдавать в аренду/внаем или которое является предметом распоряжения; нужды муниципалитетов в новом имуществе и способы его приобретения и др. На основе Стратегии муниципальный совет ежегодно принимает *Годовую программу управления и распоряжения имуществом – муниципальной собственностью*. Программа находится в соответствии с разделом о муниципальном публично-частном партнерстве из программы реализации муниципального плана развития и содержит прогноз ожидаемых доходов и необходимых расходов, связанных с приобретением, управлением и распоряжением имуществом – муниципальной

¹ Закон о государственной собственности. Болг.: Закон за държавната собственост – обн. ДВ бр. 44/ 21.05.2006г. ,посл. изм. ДВ бр. 65/ 23.07.2013 г.

² Закон о муниципальной собственности. Болг.: Закон за общинската собственост – обн. ДВ бр. 44/ 21.05.2006г. ,посл. изм. ДВ бр. 65/ 23.07.2013 г.

³ Мандат муниципального совета – 4 года. Его статут и правомочия определены в Законе о местном самоуправлении и местной администрации; Процедура по выбору муниципальных советников упорядочена в Кодексе о выборах. Согласно болгарскому законодательству муниципальный совет не имеет собственной администрации. Для осуществления своей деятельности он использует администрацию муниципалитета, находящуюся в подчинении мэра.

собственностью; описание имущества, которое муниципалитет вознамеревается предложить для сдачи в аренду/внаем, для продажи, для внесения в качестве неденежного взноса в коммерческие товарищества, для учреждения ограниченных вещных прав, для публично-частного партнерства или для предоставления концессии; описание имущества, которое муниципалитет вознамеревается предложить взамен имущества граждан или юридических лиц с подробным описанием нужд и вида имущества, которое муниципалитет желает получить взамен; описание имущества, которое муниципалитет вознамеревается приобрести в собственность, и способы его приобретения; объекты, для строительства которых необходимо отчуждение частного имущества и др. Стратегия и программа публикуются в обязательном порядке на интернет-странице муниципального совета.

Согласно болгарскому законодательству мэр муниципалитета является органом исполнительной власти и обязан исполнять как решения муниципального совета, так и решения Совета Министров, отдельных министров и управляющего областью в предусмотренных законом случаях¹. Мэр муниципалитета имеет право на законодательную инициативу перед муниципальным советом. Он обязан подготовить и внести на обсуждение в совет проект Стратегии и Программы управления и распоряжения имуществом – муниципальной собственностью. Мэр заключает договоры о приобретении имущества муниципалитетом или об отчуждении имущества (после решения муниципального совета или в случаях, определенных в законе). Он определяет имущество – муниципальную собственность, подлежащие обязательному страхованию. Мэр заключает договоры о приобретении собственности, как и о распоряжении имуществом – муниципальной собственностью.

Имущество и вещи – публичная муниципальная собственность, объявлены законом *res extra commercium* (вещами, изъятыми из гражданского оборота). Их нельзя отчуждать или передавать в собственность третьим лицам, а обременять их вещными правами можно только в случаях и при условиях, категорически установленных законом. Примером обременения имущества – публичной муниципальной собственности, является предоставление концессии. Режим установлен Законом о концессиях, который вводит одинаковые процедуры для государственной и муниципальной собственности при предоставлении концессии и заключении концессионного договора. ЗМС объявляет публичной муниципальной собственностью имущество, предназначенное для выполнения функций органами местного самоуправления и местной администрацией; имущество, предназначенное для продолжительного удовлетворения общественных потребностей мест-

¹ Отношения между центральными и территориальными органами исполнительной власти упорядочены в Законе об администрации.

ного значения, определенных муниципальным советом (как напр. улицы, тротуары, рынки, подземные и надземные пешеходные переходы, метро, детские сады, здания школ, парки и скверы и т. п.); имущество и вещи, определенные законом (напр., при отчуждении частного имущества для муниципальных нужд отчужденное имущество в обязательном порядке приобретает статус публичной муниципальной собственности).

Имущество – частную муниципальную собственность, можно продавать, менять, включать в капитал коммерческих товариществ. Распорядительные сделки в принципе совершаются посредством публичного торга или публичного конкурса. ЗМС упорядочивает возможность продать землю, находящуюся в собственности муниципалитета, собственнику законно построенного на ней здания без торга или конкурса, по правилам, определенным в распоряжении муниципального совета¹. Продажа без торга или конкурса может иметь место, когда в ней участвуют муниципалитет и государство или разные муниципалитеты.

Особым видом имущества – частной муниципальной собственностью, являются *муниципальные жилые помещения*. В зависимости от предназначения закон группирует их в несколько категорий:

– муниципальные жилые помещения для сдачи внаем гражданам, признанным нуждающимися в предоставлении жилища (эта категория жилых помещений является выражением социальной защиты со стороны государства);

– муниципальные жилые помещения для продажи, замены и возмещения убытков бывшим собственникам, имущество которых отчуждено для муниципальных целей;

– муниципальные жилые помещения ведомственного фонда;

– муниципальные жилые помещения резервного фонда (они сдаются внаем на срок не более двух лет лицам, жилище которых стало непригодным для проживания в результате природных и стихийных бедствий и аварий или находится под угрозой обрушения. Они могут сдаваться и семьям, в отношении которых установлены острые социальные проблемы или проблемы, связанные с состоянием здоровья; муниципальные жилые помещения резервного фонда не подлежат продаже).

Муниципалитет удостоверяет возникновение, изменение и погашение своего права собственности на имущество *актом о муниципальной собственности*. Образцы актов утверждаются министром регионального развития и министром правосудия (юстиции). Акт составляется в двух эк-

¹ ЗМС требует, чтобы каждый муниципальный совет принял распоряжение, в котором определяется порядок приобретения права собственности и ограниченных вещных прав, в целях предоставления в управление, в аренду (в наем) и распоряжение имуществом и вещами.

землях должностным лицом, определенным мэром муниципалитета и предоставляется для вписывания в порядке Закона о кадастре и регистре имущества в течение семи дней с даты его утверждения. О каждом муниципальном имуществе составляется досье по образцу, к которому прилагаются копия акта собственности и документы, удостоверяющие возникновение, изменение и прекращение права собственности муниципалитета.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ МУНИЦИПАЛЬНОЕ УПРАВЛЕНИЕ КАК ОСНОВА РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ

MUNICIPAL STRATEGIC MANAGEMENT AS A BASIS FOR THE IMPLEMENTATION OF MUNICIPAL AUTHORITY

Р. Х. Кунакбаев,

*г. Уфа, доцент кафедры государственного и муниципального управления
Башкирской академии государственной службы и управления
при Президенте Республики Башкортостан, кандидат политических наук*

R. K. Kunakbaev,

*с. Ufa, associate professor of State and Municipal Management law Bashkir Academy
of public service and management at the President of the Republic of Bashkortostan,
Candidate of Political Sciences*

Аннотация: В статье рассматриваются вопросы осуществления местного самоуправления в современной России. Подчеркивается необходимость использования стратегий в реализации муниципальной власти. Предпринята попытка определить роль факторов, оказывающих значительное влияние на стратегическое муниципальное управление, эффективность реализации муниципальной власти.

Ключевые слова: стратегическое муниципальное управление, эффективность реализации муниципальной власти, местное самоуправление.

Abstract: The article considers the issues of the realization of local self-government in modern Russia; stresses the need of using strategies in the realization of municipal authority; makes an attempt to determine the role of the factors, which have a significant effect on strategic municipal administration, the effectiveness of the realization of municipal authority.

Keywords: strategic municipal administration, the effectiveness of the realization of municipal authority, local self-government.

Стратегическое муниципальное управление, являясь сочетанием многосторонних процессов принятия и реализации стратегических управленческих решений с целью осуществления местного самоуправления, по своей природе имеет политический характер, представляет собой политический институт и обеспечивает право граждан на решение приоритетных общественных проблем. Оно призвано стать промежуточным звеном между противоречивыми общественными интересами и государственным интересом, обеспечить их согласование, выступать проводником групповых интересов граждан, содействовать развитию гражданского общества, сгла-

живать противоречивые общественные интересы, обеспечить общественный порядок при учете интересов различных социальных групп.

В условиях глобализации общемировых социальных процессов, неуклонного роста неопределенности в дальнейшем их развитии в осуществлении муниципальной власти все более возрастающую роль приобретает стратегическое муниципальное управление. Необходимость его осуществления особенно четко проявляется в условиях сохранения хронических недостатков формирования системы местного самоуправления в России.

Сложившаяся здесь ситуация характеризуется тем, что реформы не привели к росту политического влияния муниципальных образований. Рост количества муниципалитетов, связанный с внедрением двухуровневой модели местного самоуправления, должен был обеспечить децентрализацию решения вопросов местного значения. Однако в регионах произошло делегирование полномочий поселений органам власти муниципального района, что не обеспечило приближения публичной власти к населению. Сегодня органы местного самоуправления воспринимаются в качестве низовых звеньев государственного управления и находятся в зависимости от государственных органов.

Актуальной остается проблема обеспечения финансово-экономической самостоятельности муниципальных образований. Она включает в себя вопросы формирования муниципальной собственности, создания условий для принятия полноценных местных бюджетов, специфики муниципальных образований при распределении государственных финансовых ресурсов, создания стабильной нормативной основы экономической деятельности муниципалитетов и др.¹

Дефицит финансово-экономических ресурсов не позволяет обеспечить эффективное решение вышеперечисленных вопросов. В сложившихся условиях важнейшим условием развития муниципалитета является подготовка управленческих решений, определяющих его приоритеты. Это предполагает необходимость разработки долгосрочной стратегии, обеспечивающей планирование муниципальной властной деятельности и деятельности структурных подразделений местной администрации, концентрацию организационно-властных и иных ресурсов, сочетание текущего управления и деятельности приоритетных муниципальных предприятий.

При этом на недостаточном уровне находится методологическое обеспечение разработки стратегии, охватывающее все элементы и факторы развития муниципалитетов и регионов. Стратегический анализ управленческой ситуации, подготовка сценариев ее развития, их обоснование представляет собой процесс, предполагающий учет множества факторов.

¹ Шамхалов М. Взаимосвязь государственной власти и местного самоуправления // Власть. – 2009. – № 4. – С. 50.

Сложным является также процесс реализации стратегий на базе использования разнообразных властно-управленческих методов и технологий. Увязка управления с социально-экономическими, производственно-техническими характеристиками развития территорий оказывает существенное влияние на особенности стратегического управления. В силу сложности подготовки, принятия и реализации стратегических управленческих решений сложившаяся методика их подготовки и реализации не увязывается с особенностями осуществления публичной власти, не учитывает организационно-политические особенности развития территорий.

Стратегию муниципалитета можно рассматривать как комплекс долгосрочных мер по повышению эффективности муниципального управления в интересах местного сообщества, укреплению социально-экономической устойчивости муниципалитета. Она определяет приоритетные задачи реализации муниципальной власти, согласование различных направлений социально-экономических преобразований, деятельности органов местного самоуправления, муниципальных предприятий и субъектов экономической деятельности.

Одна из главных целей муниципальной стратегии – обеспечение поступательного развития муниципалитета, устойчивое повышение уровня жизни населения. Целесообразным является повышение качества предоставляемых муниципальных услуг, оказываемых гражданам органами местного самоуправления, товаров и услуг, производимых местными предприятиями и организациями.

Муниципальные стратегии должны быть направлены на удовлетворение интересов и потребностей граждан, использовать методы маркетинга, анализа, бюджетирования, мотивации, учета, контроля и оценки эффективности. Повышение эффективности муниципального управления зависит от уровня сочетания различных стратегий. Системность управления, целостность муниципальной стратегии являются результатом анализа, качественного формирования предметных и функциональных стратегий, обеспечения сочетания, что обуславливает синергетический эффект их применения.

Вместе с тем, стратегическое муниципальное управление, осуществляемое в России на муниципальном уровне, зависит от действия следующих факторов: 1) отсутствие эффективных механизмов взаимодействия с населением; 2) небольшое число управленцев, использующих эффективные технологии реализации муниципальной власти; 3) недостаточный уровень продуктивного диалога между органами местного самоуправления и населением; 4) нечеткое представление муниципальными управленцами сущности и природы стратегического муниципального управления.

Действие фактора отсутствия эффективных механизмов взаимодействия с населением характеризуется тем, что среди многочисленных форм

осуществления местного самоуправления на практике реализуются лишь некоторые из них, как правило, только муниципальные выборы. Данная форма взаимодействия муниципальной власти с населением не лишена определенных недостатков, среди которых наиболее приоритетной является низкий уровень участия граждан в избирательных мероприятиях.

Проблема электоральной пассивности на выборах депутатов и глав муниципальных образований решается путем их объединения с региональными и федеральными. Отмена порога явки избирателей и отсутствие возможности проголосовать против всех облегчает проведение муниципальных выборов, но затрудняет обеспечение легитимности выборных органов власти.

Среди других форм участия граждан в местном самоуправлении наиболее распространенными являются публичные слушания и обращения граждан. Если первый из них не нашел широкого применения при реализации муниципальной власти, то обращения граждан как форма обратной связи по-прежнему остаются популярными. Такая форма участия граждан в местном самоуправлении, как территориальное общественное самоуправление, еще не получила должного развития.

В качестве следующего фактора, оказывающего влияние на процесс стратегического муниципального управления, можно выделить сравнительно небольшое число управленцев, использующих эффективные технологии реализации муниципальной власти. Между тем, скрытый потенциал стратегического муниципального управления может быть раскрыт, если муниципальные служащие умеют абстрагироваться от конкретики, обладают даром предвидения будущего, формировать действенные модели реализации муниципальной власти на основе использования эффективных технологий осуществления местного самоуправления.

Общественное сознание характеризуется недостаточным уровнем понимания специфики местного самоуправления, выбора его модели для реализации муниципальной власти в России. Доминируют застарелые стереотипы по вопросам организации властных структур. Существует слабое представление о природе местного самоуправления, граждане не видят свою роль и ответственность как первичных субъектов самоуправления, не преодолено отчуждение от публичной власти, не возникло достаточных предпосылок для социальной включенности в решение муниципальных проблем. Кроме того, муниципальные служащие обладают низким уровнем организационной культуры, пользуются устаревшими неэффективными традициями управления, что препятствует осознанию преимуществ местного самоуправления¹.

¹ Алиев Т. Местное самоуправление как демократический институт власти // Власть. – 2008. – № 8. – С. 25.

Для усиления кадрового потенциала муниципального управления, воспитания кадров, способных на практике осуществлять стратегическое муниципальное управление, необходимо усилить его кадровую составляющую.

Основанием приобретения статуса муниципального должностного лица и муниципального служащего должно стать принятие на должность по конкурсу и получение категории, соответствующей знаниям и занимаемой должности. Работодателем по отношению к муниципальным служащим должны выступать избранный глава и представительный орган муниципального образования как единые представители населения в муниципальном образовании. Нужен механизм отбора и продвижения кадров на основе объективной оценки уровня профессионализма, карьерных устремлений служащих.

Необходимо внедрение механизмов оценки труда и продвижения по служебной лестнице в соответствии с общественно значимыми результатами, дифференцировать статус муниципального служащего в зависимости от уровня образования, наличия ученой степени и ученого звания, стремления повышать образовательный уровень, а также желания передавать его другим служащим.

Среди причин распространения коррупции в органах муниципальной власти, снижающей результативность их деятельности, можно указать на то, что руководящие посты в муниципалитетах занимали люди, начавшие чиновничью деятельность во времена советской власти, считались представителями привилегированного класса, сформировали методы управления, экономическое мышление и продолжали жить старыми традициями¹.

Для предупреждения коррупции в органах местного самоуправления прежде всего можно указать на необходимость совершенствовать антикоррупционное законодательство, использовать наработанный отечественный и международный опыт противодействия коррупции. В интересах противодействия негативным явлениям предстоит обеспечить действенную социальную защиту служащего, должную оплату труда и необходимые социальные льготы, стимулирующие высокопрофессиональный труд муниципального служащего. Целесообразным является ужесточение контроля прозрачности доходов в управленческом аппарате, формирование специальной самостоятельной службы, тесно взаимодействующей с кадровыми подразделениями муниципальных органов.

Дефицит в лидерах и муниципальных служащих, способных обеспечить подготовку и реализацию стратегических управленческих решений, является одной из причин торможения муниципальных реформ, неэффек-

¹ См.: Россия и коррупция: кто кого: Аналитический доклад. URL: http://www.indem.ru/indemfond/indfp2_r.html (Дата обращения: 03.11.2013).

тивности муниципального управления, наличия множества проблем в решении вопросов местного значения. Попытка формализации, уложить в определенные рамки процессы принятия и реализации управленческих решений снижают эффективность стратегического муниципального управления, ограничивают возможности учета в принимаемых управленческих решениях особенностей муниципалитета, наличия и объемов тех или иных ресурсов муниципального управления.

Следующим фактором, определяющим качественный уровень стратегического муниципального управления, является недостаточный уровень продуктивного диалога между органами местного самоуправления и населением, слабость разработки и реализации информационной политики, направленной на повышение информированности граждан о деятельности органов муниципальной власти. Граждане зачастую не владеют нужной информацией о работе муниципальных органов власти, изолированы от региональной и местной информации. Основными источниками информации выступают федеральные телеканалы и ряд местных газет. Они не имеют возможности ознакомиться со многими решениями органов муниципальной власти¹.

Данное обстоятельство не позволяет формировать эффективную муниципальную стратегию, вынуждает использовать лишь в ограниченных масштабах эффективные технологии стратегического анализа и планирования.

Между тем, формирование стратегии опирается на всесторонний учет информации, позволяющий ориентироваться на интересы граждан, показатели качества производимой продукции и оказываемых услуг. Следует сделать прозрачным муниципальный бюджет. Решения о бюджете должны приниматься в условиях гласности, готовящиеся проекты надо предавать гласности, назначать по ним и другим муниципальным властным решениям общественные слушания и экспертизы.

Для анализа финансовой деятельности муниципальных органов предстоит привлекать независимые аудиторские фирмы и общественные организации. Целесообразным является установление всестороннего общественного контроля за деятельностью должностных лиц муниципальных образований и органов муниципальной власти, создавать условия, обеспечивающие доступ граждан к информации о деятельности органов муниципальной власти. Только такие подходы способны обеспечить широкие контакты местного сообщества и органов муниципальной власти в сфере составления и реализации муниципальных стратегических решений.

¹ Бутитова Д. Местное самоуправление в системе взаимодействия общества и власти // Власть. – 2009. – № 4. – С. 51–53.

Следующим фактором, обуславливающим особенности стратегического муниципального управления, является нечеткое знание муниципальными управленцами его сущности и природы. Одним из широко распространенных недостатков в осуществлении стратегического менеджмента является замещение стратегического управления стратегическим планированием. Не обеспечивается первичность стратегии по времени составления, формирование планов в соответствии с ней, не учитываются запасы внутренних ресурсов. Между тем стратегия является результатом муниципального менеджмента в условиях высокой неопределенности, адаптации муниципалитета и системы управления к изменениям окружающей среды. Она должна формироваться на основе оценки возможностей развития муниципалитета, сложившихся и привлекаемых ресурсов. Экстраполяция текущего состояния и ограничений на будущее, как правило, не дают должного результата.

Таким образом, можно резюмировать, что стратегическое муниципальное управление должно стать основой осуществления муниципального управления, повышения эффективности реализации муниципальной власти. Действие ряда вышеуказанных факторов не позволяет обеспечить принятие и эффективную реализацию муниципальных стратегических решений в интересах местного сообщества, повышения уровня жизни граждан. Муниципальные лидеры и служащие на недостаточном уровне владеют технологиями составления и реализации стратегических управленческих решений, что является одной из причин недостаточно широкого использования возможностей муниципальных стратегий, концентрации материальных и финансовых ресурсов на приоритетных направлениях развития и эффективного их использования с целью усиления конкурентных преимуществ, социально-экономического развития муниципалитетов в интересах местного населения.

ФИНАНСОВАЯ МОДЕЛЬ В ОРГАНАХ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ

FINANCIAL MODEL IN THE BODIES OF MUNICIPAL AUTHORITY

*М. И. Курбашнов,
г. Саратов, магистр Саратовского государственного социально-экономического
университета им. Г. В. Плеханова*

*М. I. Kurbashnov,
с. Saratov, undergraduate of Saratov State Socio-Economic
University G.V. Plekhanov*

Аннотация: В статье рассматриваются возможные варианты построения местного самоуправления в Российской Федерации. Анализируется европейский подход

к проблеме развития местного самоуправления. Положительный опыт работы местного самоуправления в европейских странах способствует решению проблем и построения оптимальной модели финансирования.

Ключевые слова: модель, местный бюджет, органы местного самоуправления, децентрализация, налог на прибыль, правовое регулирование, дефицит бюджета, полномочия региональной счетной палаты, капитализм, финансовый контроль, налоговая база, оптимизация налогообложения, бюджетный федерализм.

Abstract: The article discusses The possible options to build local government in the Russian Federation. Analyzes the European approach to the problem of development of local self-government. The positive experience of local self-government in European countries contributes to solving problems and building a rational model of financing.

Keywords: model, local budget, local government, decentralization, income tax, legal control, the budget deficit, powers, regional chamber of accounts, capitalism, financial control, tax base, tax optimization, fiscal federalism.

Финансовая модель в современных органах муниципальной власти должна опираться на капиталистическую модель, предложенную Кейнсом, при которой государство стало рассматриваться как главный субъект экономики, призванный регулировать через законодательные акты процессы в экономике, а также защиту прав собственности, обеспечивая строительство общества процветания капитализма, тем самым формируя государство всеобщего благоденствия. Однако провозглашенное конституционно в России отделение системы органов местного самоуправления от системы органов государственной власти не означает отсутствие связи между названными институтами и независимость местного самоуправления от государства.

Европейский опыт образования местного самоуправления базируется на принципах автономности и свободы в управлении полномочиями. Распределение полномочий и ресурсов в Европе представлено на примере двух моделей. В первой модели определяются полномочия муниципалитетов, направленных на управление территорией и оказание общественных услуг: коммуникации, гигиена, общественный транспорт; управление муниципальной собственностью; помощь населению; культурные и спортивные учреждения. Эта модель получила распространение в большинстве стран Западной Европы, где коммуны обладают высокой степенью свободы. Данная модель финансируется за счет трансфертов, дотаций, поступления от долевых налогов. При этом местное налогообложение в этой модели играет незначительную роль. Вторая модель же характеризуется тем, что муниципалитеты осуществляют следующий ряд функций: социальное страхование, образование, здравоохранение. Модель распространена в Скандинавских странах и странах Центральной Европы. Финансирование второй модели в основном направлено на собственные налоговые источники доходов бюджетов муниципальных образований.

Местное самоуправление в своей основе всегда базируется на наличии собственных доходных источников, позволяющих данной власти воплотить функции, определенные Конституцией РФ. Так сложилось, что у органов местного самоуправления незначительные фискальные полномочия, не позволяющие выйти на уровень финансовой самостоятельности. Содержание собственных налогов в бюджетах муниципальных образований Европы были всегда однотипны, но дифференцированы в зависимости от налогооблагаемой базы, плательщиков, способов исчисления. Налогооблагаемая база сложилась за счет налога на землю, однако популярность в Европе приобрели ряд местных налогов на предпринимательство, защиту окружающей среды, различные виды местных сборов (на собак, рекламу, дополнительное жилье, азартные игры, и т. п.).

На сегодняшний день не разработана универсальная модель системы местного налогообложения и сбора налогов с муниципалитетов. Подоходный налог в Европе уже составляет значительную часть от собственных местных налогов, а также является отличным способом пополнить местные бюджеты, ставки которых устанавливаются органами местного самоуправления. В Российской Федерации налог на доходы физических лиц в структуре собственных доходов местных бюджетов колеблется от 13% до 20% в регионах и популярность его не высока.

Распределение подоходного налога между бюджетами всех уровней происходит по такой же системе, которая похожа с системой Германии, Швейцарии и Канады, и имеет признаки сходства с российской, при которой критерием распределения поступлений от подоходного налога между регионами является место, где эти доходы фактически были собраны. Европейский опыт реформы местного самоуправления в Российской Федерации в основном тяготеет ко второй модели полномочий и может быть применим в российских условиях, поскольку соответствует принципам бюджетного федерализма, установленным в Конституции РФ.

Финансовая недостаточность муниципальных образований, разбалансированность доходов и расходов не позволяет сконструировать оптимальную финансовую модель. Несмотря на комплекс мер налоговой оптимизации, федеральных льгот, системы межбюджетных трансфертов, существует отсутствие контроля ввиду того, что некоторые главы муниципалитетов совмещают бизнес-активность. Наличие финансового контроля способствует эффективному управлению. Осуществление контроля местных бюджетов ведется при помощи контрольных органов местного самоуправления, однако Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не допускает это.

Контроль за муниципальными финансами во Франции характеризуется наличием разветвленной структуры подготовленных государственных бухгалтеров, которые осуществляют свои функции в административно-территориальных единицах страны. Они наделены полномочиями следить за правильностью осуществления проводимых ими операций и обязаны за свой счет вернуть ошибочно выплаченные или неустребованные денежные средства.

Стоит отметить, что во Франции не существует столь значительной административной и финансовой опеки представителей государства. Юридическому контролю подвергаются финансовые операции и счета бухгалтеров государственных заведений региональной счетной палатой. Региональная палата обладает практически теми же полномочиями, что и служащие налоговой администрации, однако в ее функции входит:

1. Бюджетный контроль, направленный на принятие мер, способствующих оздоровлению положения, которое характеризуется недостатками в выполнении органами местного самоуправления административно-территориальных единиц своих бюджетных и финансовых функций. Длительность данной процедуры и затяжной процесс делает ее исключительной.

Префект обязан известить региональную счетную палату о несбалансированности бюджета, которая предлагает способы его выравнивания. Тем самым префект всегда уведомляет власти, выдвигая предложения включить соответствующую статью расходов или уменьшить необязательные расходы так, чтобы дополнительные расходы не привели к возникновению бюджетного дефицита. Однако региональная счетная палата играет консультативную роль, и префект может пренебречь данными замечаниями для исполнения своего решения.

2. Юридический контроль счетов.

Контроль направлен на оценку правильности контрольных операций, касающихся источников и размеров доходов и расходов. Региональная счетная палата принимает судебное решение, в котором либо деятельность бухгалтера не вызывает претензий или обязывает возместить из личных средств сумму, неправомерно выплаченную.

3. Контроль эффективности управления бюджетными средствами.

Проверяя счета, региональная палата выносит судебные решения, которые могут быть обжалованы в Счетной палате Франции. Учитывая то, что большинство местных бюджетов являются дотационными, французская модель может быть приемлема в российских условиях.

Стоит обратить внимание на конституционную модель в Испании, основанную на управлении, выборности, назначаемости должностных лиц, иерархии и ограниченной автономности местных сообществ. С 2003 года дей-

ствуется закон о регулировании основы местного самоуправления, который понижает концентрацию административной деятельности в сфере муниципального управления, что наиболее характерно для России. Он обязывает муниципальную власть определять минимальный процент бюджетных средств, которыми должны распоряжаться районы в совокупности. Доля местных органов управления в структуре общественных расходов соответствует показателю в Германии, которую считают примером федеративного государства.

Децентрализация местных органов способствует повышению ответственности местных властей. Генеральный закон 2001 г. о бюджетной стабильности способствует отсутствию финансового дефицита. Принцип определения функций бухгалтерского учета и проверки управления финансово-экономической деятельностью обозначает завершение осуществления традиционной модели, когда бухгалтерский учет и проверка были совмещены.

С 2003 г. документы проходят проверку как при помощи внутреннего контроля, так и со стороны генеральной муниципальной инспекции, которая обладает независимым статусом по отношению к муниципальным органам и учреждениям. В России данная система контроля уже существует в трети муниципальных образований. Эффективное управление муниципальной налоговой системой позволяет выстроить рациональную модель финансирования регионов. Децентрализация власти в Испании смогла разрешить наиболее важные проблемы, такие как финансовая задолженность местных территориальных образований, коррупция на местном уровне, проблемы защиты окружающей среды.

НЕЭФФЕКТИВНАЯ ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ

INEFFICIENT EFFICIENCY EVALUATION

Д. В. Маслов,

г. Казань, руководитель Центра исследований эффективности и качества государственного и муниципального управления Высшей школы государственного и муниципального управления Казанского Федерального Университета, кандидат экономических наук.

D. V. Maslov,

с. Kazan, Head of the Research Centre for Effectiveness and Quality in Public Administration School of Public Administration Kazan Federal University, Candidate of Economic Sciences

Аннотация: *Трансфер бизнес-методов в сферу государственного и муниципального управления является одной из существенных тенденций последних лет. Однако подходы, применяемые в частном секторе, не всегда работают в секторе*

публичном. Управление по результатам, ставшее основой модернизации деятельности государственных механизмов в России, породило «палочную» систему, а ожидаемые результаты повышения эффективности и качества государственных и муниципальных органов не были достигнуты. Для решения этих задач государству необходимо сместить акцент с измерения количественных показателей в область показателей качественных, основанных на изучении степени удовлетворенности различных групп заинтересованных сторон, в первую очередь, граждан-потребителей.

Ключевые слова: эффективность, качество, государственное и муниципальное управление, оценка эффективности, менеджмент качества

Abstract: *Transfer of business methods in the field of Public Administration is one of the most significant trends of recent years. However, the approaches used in the private sector does not always work in the public sector. Management by objectives, which became the basis for the modernization of the state machine in Russia, has given rise to «tick» system, and the expected results of improving the efficiency and quality of government and municipal bodies were not achieved. To meet these challenges, the government needs to shift emphasis from quantitative indicators to quality measures based on the level of satisfaction of various stakeholder groups, firstly citizens-consumers.*

Keywords: *efficiency, effectiveness, quality, public administration, performance measurement, quality management.*

Сегодня в сфере государственного и муниципального управления наблюдается кризис понимания эффективности, а соответственно и методов ее оценки.

В середине 2000-х гг. «палочная система» официально закрепила в административных механизмах под элегантным названием «управление по результатам» (от известного бизнес-метода Management by Results). Один из значимых результатов результативного управления – оценка эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов РФ, по течению которой дрейфует и оценка деятельности органов местного самоуправления. С момента принятия Указа Президента об оценке эффективности деятельности органов власти¹ система оценки подвергается серьезной критике как со стороны оцениваемых, так и со стороны экспертов. Заказчики оценки – Правительство РФ и главы субъектов – также не вполне удовлетворены ни процессом, ни результатами. Существующий подход не побуждает глав регионов и муниципалитетов искать более эффективные управленческие решения. Об оценке вспоминают раз в год перед подготовкой отчетов «о достигнутых значениях показателей для оценки эффективности» субъекта/муниципалитета, основным мотиватором

¹ Указ Президента РФ от 28.06.2007 № 825 «Об оценке эффективности деятельности органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации»; Указ Президента РФ от 28.04.2008 № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

которых выступает вертикаль власти. Доклад должен быть отправлен в установленные сроки «наверх», а для самых эффективных регионов/муниципалитетов, занявших высокое место в рейтинге, предусмотрено выделение грантов в целях содействия достижению и (или) поощрения достижения наилучших значений показателей деятельности.

Много споров вызвало количество показателей, по которым оценивается деятельность органов исполнительной власти субъекта и деятельность органов местного самоуправления. Их число то увеличивалось, то сокращалось, но система от этого не становилась более понятной, прозрачной и хоть каким-то образом претендующей на объективность. Указ Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления» дал зеленый свет инициативам по улучшению системы оценки эффективности деятельности органов власти различных уровней. Однако обсуждение, вектор которому задало Открытое правительство, завершилось лишь сокращением числа показателей и некоторыми изменениями в деталях оценки, которые существенных изменений не принесли.

Критика в адрес оценки эффективности, вероятно, не уменьшится, пока не будет достигнуто общее понимание недостатков существующей системы, одним из которых является то, что показатели оценки эффективности деятельности (и для субъектов, и для муниципалитетов) по своей сути – набор цифр статистической отчетности, отражающих в лучшем случае результативность, но не эффективность. Соревнование по показателям, попытка привести регионы/муниципалитеты к общему знаменателю не могут отразить реальную эффективность управленческих решений руководителей. В теории оценка эффективности предполагает не только измерение результатов, но и анализ возможностей, исходных ресурсов, имеющихся для достижения результатов. Регионы России очень разные, только 11 из 83 самодостаточны¹, многие имеют заведомо проигрышные позиции и ничтожные шансы на попадание в верхушку рейтинга. То же касается и муниципалитетов. Потому невозможно изобрести универсальные показатели, да и не совсем понятно, каким образом «хит-парад» регионов может реально повлиять на рост эффективности деятельности органов власти в масштабах всей страны. На местном уровне, где объективным мерилom эффективности деятельности органов местного самоуправления должны являться результаты

¹ Выступление министра регионального развития РФ И.Н. Слюняева на тему «Об итогах работы Министерства регионального развития РФ за 2012 год и основных направлениях деятельности в 2013 году» на Коллегии Министерства регионального развития РФ. – Кисловодск. – 12.04.2013.

муниципальных выборов, уязвимость существующей системы еще более заметна.

Но даже в имеющемся правовом поле можно придать инициативам по оценке эффективности смысл и практическую полезность при условии общего понимания того, что дело не в числе показателей, а в их сути; что эффективность – это не только степень достижения результата, но и возможности его достижения, умение распоряжаться ресурсами.

Однако попытки применения системного подхода к управлению результативностью на основе разработки KPI (ключевых показателей эффективности)¹, BSC (сбалансированной системы показателей) еще более уводят реформы административных механизмов в сторону от желаемых результатов и эффектов. Эти взятые государством на вооружение бизнес-методы не приспособлены к публичному сектору, тем более к его российским условиям. Вместе с тем, модели и методы, которые на протяжении многих лет продуктивно применяются в развитых странах для совершенствования деятельности именно государственного и муниципального управления, в нашей стране не замечают. К таким примерам, в частности, можно отнести европейскую модель Общей схемы оценки (CAF), которая с начала 2000-х гг. помогает улучшать эффективность и качество работы организаций публичного сектора в странах ЕС, предлагая комплексную модель оценки эффективности организации (оцениваются не только результаты, но и возможности) на основе вовлеченности персонала (через механизмы самооценки), измерения удовлетворенности различных групп заинтересованных сторон (в первую очередь, граждан-потребителей), изучения и обмена лучшими практиками между пользователями модели, интеграции процессного подхода в деятельность организации².

В России с 2006 г. ведутся научные и методические разработки по оценке эффективности и качества. В частности, разработана концепция Системы оценки эффективности деятельности аппаратов органов государственной власти и местного самоуправления «Эффективная публичная

¹ Из выступления В. В. Путина на заседании Агентства стратегических инициатив 03.02.2012: «Есть система KPI, которая внедряется во многих странах, она должна быть внедрена и у нас, нужно эту систему разработать». URL: <http://ria.ru/politics/20120203/555541210.html> (Дата обращения: 23.10.2013).

² Маслов Д. В. Модель CAF для улучшения качества публичного менеджмента // Государственная служба. – 2009. – № 6. – С. 67–69.

служба» – модель ЭПУС¹, основанная на передовых европейских подходах с учетом российской специфики, которая включает:

1) методики проведения диагностической самооценки и экспертной оценки деятельности аппаратов органов государственной власти и МСУ;

2) инструментарий для определения сильных и слабых сторон в деятельности аппаратов, подходы к разработке и реализации мероприятий по улучшению качества и повышению эффективности публичной службы;

3) методы определения лучших образцов деятельности, сбора и обработки информации об успешном опыте в сфере государственного и муниципального управления и механизмы предоставления этой информации через многоуровневую базу данных ЭПУС.

Возвращаясь к существующей системе оценки, следует отметить, что из сегодняшних 40 показателей эффективности деятельности муниципалитетов, 39 представляют по своей сути статистическую отчетность по различным направлениям деятельности и сводятся к количественным характеристикам. Лишь показатель (под роковым номером 13) «Удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления» характеризует уровень качества власти. Его до настоящего момента так и не научились измерять в нашей стране, хотя он отражает один из важнейших результатов деятельности органов государственного и муниципального управления, а также имеет и серьезное политическое значение.

Сегодня измерение уровня удовлетворенности граждан муниципальной властью отдается на откуп субъектов, которые не имеют устоявшихся общепризнанных методик оценки, как не имеют и лучших практик для распространения в масштабах страны. Поэтому объективная оценка мнения граждан остается серьезной проблемой. Социологические опросы, которые, как правило, отдаются на аутсорсинг, часто показывают значительное расхождение в оценках деятельности органов власти по сравнению с аналогичным показателем оценки субъектов, где исследование удовлетворенности населения проводит Федеральная служба охраны России. По местным исследованиям оценка населением деятельности органов власти в регионе достигает в среднем от 60 до 80 процентов и более, а замеры ФСО по аналогичному критерию – 38,4% в среднем по России. Почему именно ФСО проводит оценку

¹ Маслов Д. В., Короленко А. Ю., Смирнов В. В. Система «ЭПУС» как механизм повышения эффективности государственного и муниципального управления // Государственная служба. – 2007. – № 6. – С. 70–81; Маслов Д. В., Короленко А. Ю., Смирнов В. В. Система оценки эффективности деятельности аппаратов органов государственной власти и местного самоуправления «Эффективная публичная служба» (ЭПУС). – М: Флинта: Наука, 2006. – 50 с.

удовлетворенности населения, несомненно, вызывает ряд вопросов, но очевидно, что федеральные исследования носят более системный характер.

С 01.01.2014 г. законодатель вводит дополнительные механизмы оценки населением руководителей органов местного самоуправления с использованием информационно-телекоммуникационных технологий через интернет-опросы на сайте субъекта и сайтах муниципальных образований, а также через дополнительные социологические опросы. Для регионов это является возможностью развития системы обратной связи с населением. Здесь есть поле для улучшений, начиная с того, что в настоящее время местные опросы, как правило, проводятся только один раз в год, чего явно не достаточно для объективной картины по году (притом что социологические срезы ФСО в масштабах страны проводятся трижды в год).

Удовлетворенность граждан – очень динамичный показатель, из числа всех показателей эффективности, это, пожалуй, единственный, который можно и нужно замерять не раз в год, как это происходит сейчас, а ежедневно, даже ежеминутно. Для руководителей, и муниципалитетов, и регионов было бы важно иметь доступ к показателям удовлетворенности населения в муниципалитете/регионе на данный день/час по каждому муниципалитету. Такой, своего рода, «социальный барометр», может быть реализован в форме программного продукта для компьютера или даже приложения для мобильного устройства. Каналы обратной связи с населением и их оцифровка в рамках «социального барометра» также является предметом обсуждения и разработки.

Вообще вектор в сторону вовлечения граждан в оценку эффективности власти является позитивным. В его развитие можно обсуждать возможность включения в контракты с главами администраций показателей удовлетворенности населения.

Основная проблема оценки и повышения эффективности деятельности, касающаяся, в первую очередь, сферы муниципального управления, кроется в желании государства настраивать систему через механизмы вертикали власти, где базовой характеристикой каждого элемента является «презумпция виновности», т. е. каждый чиновник изначально не желает и/или не способен работать эффективно, его нужно побуждать к эффективному выполнению своих обязанностей средствами надзора и контроля.

Кроме того, категория «качество» в контексте оценки деятельности органов власти, предоставления гражданам услуг или уровня жизни населения рассматривается государством как соответствие установленным регламентам и стандартам. Все в том же вертикальном режиме государство считает возможным программировать и унифицировать систему управления до мелких деталей, вплоть до количества стульев в кабинетах, практи-

чески не оставляя исполнителям шанса проявлять свои профессиональные навыки и способности, не говоря уже об инициативе.

Понимания качества как соответствия стандарту сегодня явно не достаточно. Эволюция категории «качество» еще несколько десятилетий вынесла за скобки необходимость соответствия стандарту как обязательную характеристику любого качественного продукта/услуги, будь то телефон или муниципальная услуга. Основным же показателем качества является степень удовлетворения потребителей продуктом/услугой. Недостаточно «правильно делать вещи», важно «правильно делать правильные вещи». Понять, правильные ли вещи мы делаем, можно лишь находясь в тесном контакте со своими потребителями-гражданами. Для этого необходимо создать среду для горизонтальных процессных методов управления, лежащих в основе современной идеологии качества. Нужно, чтобы государство сместило акцент с ужесточения вертикали на наделение полномочиями горизонтали. Эффективное муниципальное управление, развитие территорий возможно лишь при условии решения этой «задачи о перпендикуляре».

ИСТОРИКО-КУЛЬТУРНОЕ НАСЛЕДИЕ КАК ФАКТОР УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

HISTORICAL-CULTURE HERITAGE IS THE FACTOR OF THE STABLE DEVELOPMENT IN THE MUNICIPALITY

*И. М. Минеева,
г. Уфа, профессор кафедры государственного и муниципального управления
Башкирского государственного университета,
доктор исторических наук*

*I. M. Mineeva,
c. Ufa, professor of state and municipal management law
Bashkir State University, Doctor of Historical Sciences*

Аннотация: *Статья посвящена рассмотрению историко-культурного наследия, сформированного и расположенного на территории населенных пунктов в качестве основы для устойчивого развития муниципального образования. Дана характеристика объектов историко-культурного наследия по видам и категориям в соответствии с современным отечественным законодательством, рассмотрены современные научные подходы, направленные на выявление места и роли культурного наследия в формировании духовного каркаса территории. Даны предложения по формированию концепции современной культурной политики муниципального образования по направлению сохранения и использования объектов историко-культурного наследия.*

Ключевые слова: Историко-культурное наследие, культурная политика, муниципальное образование, концепция устойчивого развития, сохранение наследия, культурное пространство, управление, культурная среда.

Abstract: The paper is devoted to investigation of historical-culture heritage which was formed and placed in the territory of modern municipality and is the base of their stable development. The paper is analysis of the objects of the historical-culture heritage of their types and category in the accordance with modern state law of Russia. The conception of cultural policy of municipality is very important for management modern cultural processes and solution of problems of safe and used of traditional heritage in the local territory.

Keywords: the historical-culture heritage, the cultural policy, municipality, the conception in management, the stable development, the traditional heritage, the cultural place, the modern state law.

Историко-культурное наследие представляет собой один из важнейших ресурсов, определяющих социально-экономическое и социокультурное развитие России. В соответствии с современным отечественным законодательством, наследие определяется как «материальные и духовные ценности, созданные в прошлом, а также памятники и историко-культурные территории и объекты, значимые для сохранения и развития самобытности Российской Федерации и всех ее народов, их вклада в мировую цивилизацию»¹. При этом деятельность по обеспечению сохранности и эффективному использованию объектов историко-культурного наследия выступает одним из важнейших направлений культурной политики государства и его регионов.

Федеральный закон Российской Федерации № 74 от 14.06.2002 г. «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации» устанавливает подразделение объектов историко-культурного наследия на виды и категории. К видам объектов наследия относятся: памятники (отдельные постройки, здания и сооружения с исторически сложившимися территориями; мемориальные объекты, объекты науки и техники, археологические памятники), ансамбли (локализуемые на исторически сложившейся территории группы памятников различного назначения, в том числе фрагменты исторических планировок и застроек поселений, градостроительные ансамбли, садово-парковые произведения), и достопримечательные места (культурные и природные ландшафты, центры исторических поселений, культурные слои и остатки древних городов, селищ, стоянок)². Категории объектов наследия, имеющие историко-культурное значение, включают: объекты федерального значения, объекты регионального значения

¹ Закон Российской Федерации «Основы законодательства Российской Федерации о культуре», 1992.

² Закон Российской Федерации «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации», 2002. Ст. 3.

и объекты местного (муниципального) значения. Последние определяются как «объекты, обладающие историко-архитектурной, художественной, научной и мемориальной ценностью, имеющие особое значение для истории и культуры муниципального образования»¹.

При этом следует отметить, что практически каждое муниципальное образование имеет на своей территории в управлении определенное количество объектов историко-культурного наследия разных видов и категорий, в том числе архитектурные и градостроительные ансамбли разных времен, исторические здания, культовые сооружения и храмовые постройки, исторические усадьбы сельского или городского типа, культурные слои археологических памятников, места боевых сражений, мемориальные и сакральные объекты, ценные природные объекты, связанные с историей и культурой местного населения, традициями, верованиями, обрядами, особо почитаемые в народе места.

Все эти памятники и объекты составляют каркас духовного и культурного пространства локальной территории, определенную среду, в которой происходит формирование личности, сохранение и передача исторической памяти, обеспечивается преемственность поколений, традиций, опыта. Наследие выступает в данном случае как системное территориальное образование, в котором во взаимосвязи выступают и объекты, и окружающая естественная среда, и население как источник формирования наследия, и в то же время активный пользователь культурных ценностей.

Основные концептуальные положения о роли наследия в жизни современного общества изложены в международных документах, в том числе в рекомендациях ЮНЕСКО и работах зарубежных и отечественных исследователей. В этих материалах раскрывается фундаментальная роль наследия в формировании важнейших общественных процессов и устойчивом развитии. При этом признается особая роль территориального подхода к сохранению и использованию наследия, при котором основным объектом охраны и использования выступает локальная территория «во всем многообразии присущих ей элементов наследия, сохранившимися формами традиционной культурной и хозяйственной деятельности, исторически сложившимися системами расселения»².

В рамках этой концепции все более широкое применение в научных исследованиях данной сферы находит сегодня экологический подход, рас-

¹ Закон Российской Федерации «Об объектах культурного наследия (памятниках истории и культуры) народов Российской Федерации, 2002. Ст. 4.

² Веденин Ю. А., Шульгин П. М. Основные положения современной концепции управления культурным наследием // Наследие и современность: десять лет Институту Наследия. Информационный сборник. Вып. № 10. – М.: Институт Наследия, 2002. – С. 7.

сма­три­ва­ю­щий на­сле­дие как ос­но­ву ус­той­чи­во­го раз­ви­тия об­щес­тва. Раз­ра­бот­ка по­ло­же­ний э­ко­ло­гичес­ко­го под­хо­да при­над­ле­жит рус­ским ученым В. И. Вер­над­ско­му и Д. С. Ли­ха­чеву¹. Эти ис­сле­до­ва­те­ли рас­сма­три­ва­ли ду­хов­ную и куль­тур­ную сре­ду, со­сто­я­щую из па­мят­ни­ков ис­то­рии и куль­ту­ры, как неотъ­ем­ле­мую часть ес­те­ствен­ной и бла­го­при­ят­ной сре­ды оби­та­ния че­ло­ве­ка. При этом со­хра­нять та­кую сре­ду мож­но толь­ко ли­шь при ак­тив­ной, осоз­нан­ной и це­ле­на­прав­лен­ной де­я­тель­но­сти че­ло­ве­ка, а зна­чит, управ­ляя про­цес­са­ми со­хра­не­ния и ис­поль­зо­ва­ния куль­тур­ной и при­род­ной сре­ды в их вза­имос­вя­зи.

Кон­цеп­ция управ­ле­ния со­цио­куль­тур­ны­ми про­цес­са­ми, в том числе и про­цес­са­ми со­хра­не­ния и ис­поль­зо­ва­ния об­ъек­тов ис­то­ри­ко­куль­тур­но­го на­сле­дия на тер­ри­то­рии му­ни­ци­паль­но­го об­ра­зо­ва­ния, пред­по­ла­гает рас­смот­ре­ние это­го му­ни­ци­паль­но­го об­ра­зо­ва­ния в качестве про­яв­ле­ния ло­каль­но­го уров­ня ци­ви­ли­за­ции, где мест­ное сообщество формирует опре­делен­ное куль­тур­ное про­стран­ство, адап­ти­ру­ясь к ес­те­ствен­ным ус­ло­ви­ям при­род­ной сре­ды. По­это­му каж­дое му­ни­ци­паль­ное об­ра­зо­ва­ние рас­по­ла­гает соб­ствен­ным сло­жив­шимся не­пов­то­ри­мым ис­то­ри­ко­куль­тур­ным и при­род­ным на­сле­дием, ко­то­рым му­ни­ци­паль­ные ор­га­ны имеют пра­во рас­по­ря­жаться как «не­дви­жимым иму­щес­твом» в со­от­вет­ствии с фе­де­раль­ным и ре­ги­ональ­ным за­ко­но­да­тель­ством о куль­туре.

К ме­ро­прия­ти­ям, свя­зан­ным с эф­фек­тив­ным управ­ле­нием ис­то­ри­ко­куль­тур­ным на­сле­дием на тер­ри­то­рии му­ни­ци­паль­но­го об­ра­зо­ва­ния, от­но­сятся: раз­ра­бот­ки спе­ци­аль­ных про­грамм по бла­го­ус­трой­ству тер­ри­то­рии мес­то­на­хо­жде­ния об­ъек­тов ис­то­ри­ко­куль­тур­но­го на­сле­дия и обес­пече­ния сво­бод­но­го до­сту­па к ним гра­ждан, про­ве­де­ние работ по ре­мон­ту и ре­кон­струк­ции ар­хи­тек­тур­ных со­ору­же­ний, от­но­ся­щих­ся к об­ъек­там ис­то­ри­ко­куль­тур­но­го на­сле­дия ка­те­го­рии мес­тно­го (му­ни­ци­паль­но­го) зна­че­ния, про­ве­де­ние мо­ни­то­рин­га со­сто­я­ния ар­хе­оло­гичес­ких па­мят­ни­ков и древ­не­го куль­тур­но­го слоя по­се­ле­ния, и в слу­чае не­об­хо­ди­мо­сти, об­ра­ще­ние к ре­ги­ональ­ным ор­га­нам вла­сти для ре­ше­ния во­про­сов про­ве­де­ния ис­сле­до­ва­тель­ских и ох­ран­ных ме­ро­прия­тий на раз­ру­шае­мых об­ъек­тах.

В на­сто­я­щее время му­ни­ци­паль­ные ор­га­ны вла­сти имеют воз­мож­ность ор­га­ни­зо­вы­вать осо­бо ох­ра­няе­мые ис­то­ри­ко­куль­тур­ные тер­ри­то­рии в форме спе­ци­а­ли­зи­ро­ван­ных за­пове­д­ни­ков, му­зеев-за­пове­д­ни­ков, му­зеев под от­кры­тым не­бом, ар­хе­оло­гичес­ких и эт­но­гра­фичес­ких пар­ков, му­зеев-уса­деб, где об­ъек­ты ис­то­ри­ко­куль­тур­но­го на­сле­дия на­хо­

¹ Вер­над­ский В. И. На­ча­ло и веч­ность жи­зни. М., 1989. – 704 с.; Ли­ха­чев Д. С. Зем­ля ро­д­ная. М., 1983. – 207 с.

дятся в режиме организованного и доступного использования. При этом решается проблема сохранения сразу комплекса различных видов объектов, расположенных на одной локальной территории в их неразрывном единстве.

Деятельность таких учреждений создает благоприятные условия для эффективного использования историко-культурного потенциала не только самого муниципального образования, но и всего региона, и развития на его основе туристской отрасли, научно-образовательного комплекса, совершенствования инфраструктуры поселения, решения вопросов трудовой занятости населения и привлечения его к работам по сохранению и использованию наследия. Для муниципальных образований, не обладающих значительным промышленным или аграрным потенциалом или утратившим его в современных рыночных условиях, ориентация на культурное наследие может выступить фактором новой хозяйственной специализации, причем экологически безопасной, напрямую ориентированной на решение социальных проблем.

Новым опытом создания различных особо охраняемых территорий располагают сегодня уже многие муниципальные образования страны. Примером могут служить программы сохранения и использования историко-культурного наследия малых городов, например, Ялutorовска в Тюменской области, национального парка «Угра» в Поволжье, национального парка «Пунси» в Ханты-Мансийском автономном округе, экомuzeя на территории села Тельцы в Кемеровской области и другие. Первым опытом организации музея-заповедника на территории города Уфы стал проект создания Историко-культурного музея-заповедника «Древняя Уфа». Однако на фоне большого количества выявленных на сегодняшний день памятников истории и культуры на территории Уфы этого не достаточно для полного решения проблемы сохранения и организации эффективного управления территорией, на которой расположено большое количество разнообразных объектов историко-культурного наследия.

Организация работ по сохранению и использованию историко-культурного наследия позволяет перейти на новый качественный уровень управления социокультурными процессами в муниципальном образовании, активно участвовать в формировании местного самосознания, опираясь на историческую память народа, культурные традиции. В этом случае историко-культурное наследие выступает фактором устойчивого развития территории и обеспечивает благоприятную среду для жизни местного общества.

CAF: МОДЕЛЬ КАЧЕСТВА ДЛЯ МУНИЦИПАЛИТЕТОВ

CAF: QUALITY MODEL FOR MUNICIPALITIES

Л. А. Нургатина,

*г. Казань, директор Высшей школы государственного и муниципального управления
Казанского федерального университета*

Д. В. Маслов,

*г. Казань, руководитель Центра исследований эффективности и качества государственного и муниципального управления Высшей школы государственного и муниципального управления Казанского Федерального Университета,
кандидат экономических наук.*

L. A. Nurgatina,

c. Kazan, Director School of Public Administration Kazan Federal University

D. V. Maslov,

*c. Kazan, Head of the Research Centre for Effectiveness and Quality in Public Administration
School of Public Administration Kazan Federal University,
Candidate of Economic Sciences*

Аннотация: Оценка эффективности в сфере муниципального управления призвана формировать базу для принятия управленческих решений на всех уровнях власти. Вместе с тем, проблема разработки комплексного методологического инструментария, объединяющего оценку эффективности деятельности органов местного самоуправления, оценку эффективности муниципальных служащих и оценку качества услуг, предоставляемых муниципалитетами, пока не имеет конкретного общепризнанного практического решения. В статье представлена европейская модель Common Assessment Framework (CAF), которая объединяет различные подходы к оценке, анализу и улучшению деятельности организаций публичного сектора на основе вовлеченности персонала (через механизмы самооценки), измерения удовлетворенности различных групп заинтересованных сторон (в первую очередь, граждан/потребителей), изучения и обмена лучшими практиками между пользователями модели, интеграции процессного подхода в деятельность организации. Модель CAF могла бы стать методологическим каркасом для разработки комплексной системы повышения эффективности и качества муниципального управления в России.

Ключевые слова: эффективность, качество, государственное и муниципальное управление, оценка эффективности, CAF, менеджмент качества.

Abstract: Performance measurement in Municipalities should form the basis for decision-making of local government. Comprehensive largely recognized methodology for measuring, analyzing and improving effectiveness in local administrations, efficiency of municipal servants and quality of municipal services still does not exist. The paper presents a CAF model, which offers a comprehensive system of assessment, analysis and improvement on the basis of employee engagement (through the mechanism of self-assessment), measuring the satisfaction of various stakeholders (in particular citizens/customers), bench learning and best practice exchange between CAF users, and implementing the process approach. CAF model could be a methodological framework for the development of an integrated system of performance measurement and quality improvement for local government in Russia.

Keywords: efficiency, effectiveness, quality, public administration, performance measurement, CAF quality management.

Повышение эффективности работы государственных и муниципальных служащих – сегодня одна из приоритетных задач как для Республики Татарстан, так и для Российской Федерации в целом. Эффективная работа муниципалитетов, которые по сравнению со многими государственными структурами находятся в более тесном контакте с гражданами, в первую очередь, сказывается на качестве жизни населения. Поэтому система принятия управленческих решений, совершенствования деятельности муниципальных органов на основе постоянно изменяющихся требований граждан должна сочетать в себе современные методы и наиболее востребованные практики для решения проблем, стоящих перед руководителями на местном уровне. Вместе с тем, сложные математические системы не всегда удобны и применимы. Европейская система «Общей схемы оценки» (Common Assessment Framework), или модель САФ, обладая комплексностью подхода, проста в использовании и эффективна для решения задач муниципального управления.

Среди систем оценки качества менеджмента в публичном секторе модель САФ широко применяется в странах Европейского союза в организациях различных размеров, областей и уровней управления: от крупных структур Европейской комиссии, министерств и ведомств, до муниципальных школ и небольших полицейских участков, что свидетельствует в пользу гибкости и масштабности этой модели. Система САФ помогает правильно оценивать свою деятельность и расставлять приоритеты направлений работы внутри организации, изыскивать резервы эффективности и потенциал роста в совершенствовании своих возможностей и подходов. Это особенно актуально в свете экономии средств и ограничения бюджетных расходов при неизменном курсе на повышение качества жизни населения.

Модель САФ могла бы, на наш взгляд, стать методологическим каркасом для разработки комплексной системы повышения эффективности и качества государственного и муниципального управления в России.

В своих реформах, в том числе в публичном секторе, Россия уверенно следует в европейском фарватере, поэтому успешные решения вполне могут быть адаптированы к российским условиям и правовому полю, в том числе модель САФ.

Модель САФ стала результатом сотрудничества министров стран-членов Евросоюза, ответственных за административные реформы. С начала 2000-х гг. модель разрабатывается силами Европейского института государственного управления (EIPA) в Маастрихте. САФ отражает все необходимые аспекты организационного совершенства и за годы своего

существования стала обобщающей, простой, доступной и легкой в применении системой оценки и улучшения качества для многих органов государственного и муниципального управления и организаций бюджетной сферы Европы.

Более 3000 европейских организаций сегодня официально зарегистрированы в качестве пользователей САФ, и тысячи других организаций в Европе и за ее пределами используют модель самостоятельно для решения собственных задач развития. Наиболее многочисленная группа пользователей модели – это организации сферы муниципального управления, составляющие приблизительно пятую часть от общего числа зарегистрированных пользователей.

Логика САФ предполагает, что лучшие показатели основных результатов деятельности, удовлетворенности граждан/потребителей, работников и общества могут быть достигнуты через сильное лидерство, ясную стратегию и четкое планирование, раскрытие человеческого потенциала, развитие партнерств и эффективное использование имеющихся ресурсов, а также через отлаженные процессы, сеть которых является каркасом деятельности организации. Модель позволяет посмотреть на организацию под различными углами, что является системным подходом к оценке эффективности деятельности.

Девять критериев модели САФ (рис. 1) соответствуют основным направлениям, которые принимаются во внимание при анализе любой организации¹. Критерии с первого по пятый имеют отношение к управленческой практике – это, так называемые, «Возможности». Они характеризуют подходы, используемые организацией, для достижения желаемых результатов. Критерии с шестого по девятый – это «Результаты», достигнутые в отношении граждан/потребителей, персонала, социальной ответственности и ключевых показателей и измеряемые через восприятие и внутренние индикаторы.

Каждый критерий модели разбивается на подкритерии (принцип представлен на рис. 2). Через 28 подкритериев можно провести комплексный анализ практически любой организации. Все подкритерии проиллюстрированы примерами, которые объясняют содержание и очерчивают области оценки для каждого подкритерия. Эти примеры (всего их 254) основаны на лучшей европейской практике. Не все примеры свойственны для конкретной рассматриваемой организации, но многие из них могут быть применены при проведении самооценки – основы методологии САФ. Последовательная внутренняя оценка возможностей и результатов в управленческой практике со-

¹ CAF 2013. Improving Public Organisations through Self-Assessment. – Maastricht: European CAF Resource Centre. EIPA, 2012. – 78 p.

ставляет непрерывный цикл инноваций на основе получения новых знаний, что является отправной точкой на пути к организационному совершенству.



Рис 1. Критерии модели CAF

Организации могут адаптировать процессы внедрения модели к своим специфическим потребностям и условиям; однако структуру модели с 9 критериями и 28 подкритериями, так же как и систему измерителей, рекомендуется не менять.

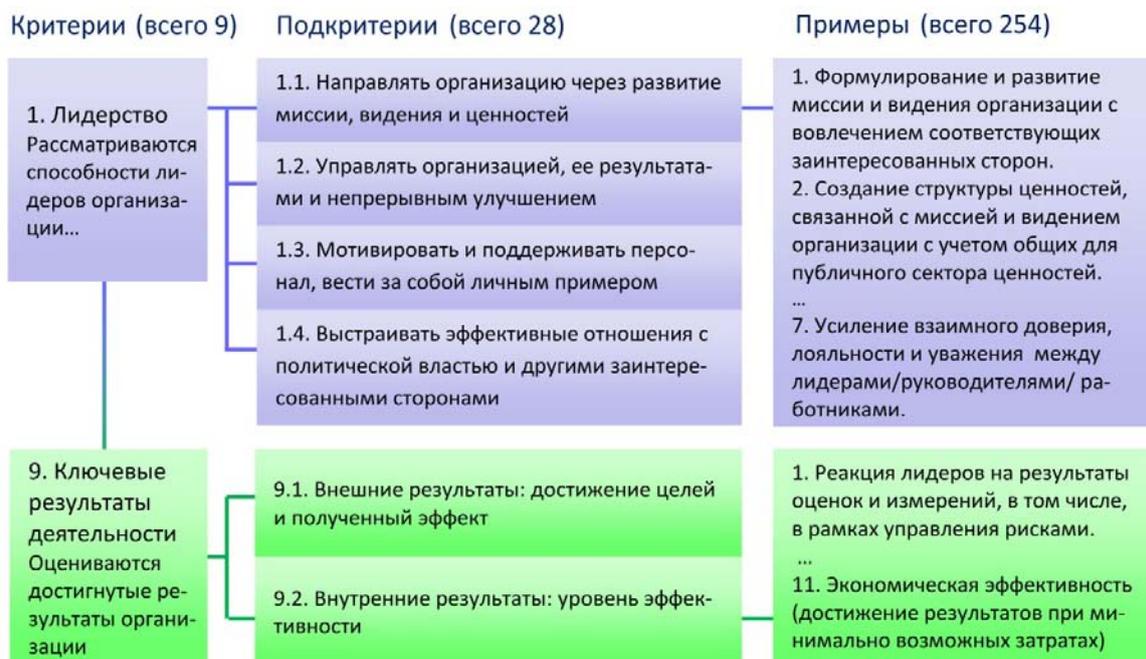


Рис. 2. Структура модели CAF

Применение модели САФ – это процесс самооценки, процесс приобретения новых знаний для каждой организации. Десять шагов по развертыванию САФ (рис. 3), сформулированные на основе более чем 10-летнего опыта применения модели и мнения национальных экспертов, отражают наиболее оптимальный путь ее использования.



Рис. 3. Процесс самооценки по САФ

Организация, принимая решение о проведении самооценки, должна обсудить его со всеми заинтересованными сторонами (в первую очередь, с персоналом), определить масштаб (вся организация или ее часть) и методы самооценки, назначить руководителя проекта. Затем следует разработать коммуникационный план, в рамках которого заинтересованные стороны должны понять суть происходящего и начать вовлекаться в процессы самооценки.

Переходя ко второй стадии – непосредственно к проведению самооценки – необходимо сформировать одну или несколько групп по самооценке (в зависимости от масштабов организации). Группа должна быть репрезентативной, т. е. состоять из руководителей и работников всех уровней с различными функциональными обязанностями. Участие высшего руководства не всегда обязательно, чтобы позволить участникам самооценки свободно выражать свое мнение и обсуждать проблемы организации. Далее необходимо организовать обучение по модели САФ как представителей руководства (общим принципам САФ и стратегии разви-

тия организации с применением модели), так и участников группы по самооценке (методологии самооценки по критериям САФ). Провести непосредственно самооценку (обычно от одного до полутора месяцев: 4–6 встреч группы по самооценке один раз в неделю). Обсуждение организации через призму 28 подкритериев должно привести группу по самооценке к консенсусу по лучшим практикам, областям для улучшения, предлагаемым конкретным действиям по улучшению, а также балльной оценке по каждому подкритерию. Результатом самооценки является итоговый отчет по самооценке.

На заключительной стадии руководители организации разрабатывают план улучшений. Предложений по улучшению по результатам самооценки может быть довольно много, от нескольких десятков до сотни. Необходимо провести приоритизацию, определить реалистичность и временные рамки для осуществления каждого действия. В итоговый план по улучшениям должны быть внесены 10–15 действий (от долгосрочных проектов до, так называемых, «быстрых побед», которые можно реализовать в кратчайшие сроки). Для каждого действия по улучшению должны быть определены необходимые ресурсы, а также ответственные исполнители. Важно довести план улучшений до внимания всех заинтересованных сторон, вовлеченных в процессы самооценки, и продемонстрировать реальные улучшения, полученные на основе ее результатов. Через определенный промежуток времени (обычно цикл составляет 1 или 2 года) самооценка повторяется.

Чтобы предоставить возможность организациям публичного сектора, применяющим САФ, продемонстрировать достигнутые результаты и получить обратную связь, была разработана процедура внешней оценки, которая осуществляется на добровольной основе и нацелена на поддержку пользователей САФ в их стремлении к качеству, делая их усилия видимыми как внутри организации, так и со стороны. Это относится не только к процессу самооценки, но и к пути, выбранному организациями для развития в долгосрочной перспективе на основе принципов совершенства.

Внешняя оценка САФ призвана достичь следующих целей:

1. Поддержка эффективного внедрения САФ и извлечения максимальной пользы от модели для организации.
2. Помощь в оценке глубины проникновения ценностей всеобщего менеджмента качества (TQM) в культуру организации в результате внедрения САФ.
3. Оживление и поддержание энтузиазма в поиске постоянных улучшений в организации.

4. Помощь в развитии практики взаимных экспертных оценок (peer review) и совместного обучения и обмена опытом (bench learning).

5. Поощрение (без оценки достигнутого уровня) организаций, которые встали на путь непрерывных улучшений для достижения совершенства и делают это эффективно.

6. Содействие участию пользователей САФ в программе схеме признания Европейского фонда менеджмента качества «EFQM Levels of Excellence».

Внешняя оценка САФ строится на трех ключевых элементах:

Элемент 1: Процесс самооценки.

Элемент 2: Процесс улучшений.

Элемент 3: Уровень TQM-зрелости организации.

Организации, которые применяют САФ эффективно, могут получить Европейский знак «Эффективный пользователь САФ» (Effective CAF user), который действителен в течение 2 лет. Процедура внешней оценки¹ и присвоение знака «Эффективный пользователь САФ» находятся в зоне ответственности непосредственно стран-членов Евросоюза. Они разрабатывают порядок внешней оценки на основе типовой согласованной схемы, но с учетом собственной специфики. Внешними экспертами САФ являются опытные пользователи модели, которые на практике применяют САФ в своих организациях и прошли обучение по программе подготовки внешних экспертов. Организации (в том числе, из стран, не входящих в Европейский союз), желающие пройти процедуру внешней оценки, должны, в первую очередь, изучить возможности, которые существуют в их стране, обратившись к своему национальному корреспонденту САФ. Национальным партнером Ресурсного центра САФ в России является Высшая школа государственного и муниципального управления Казанского (Приволжского) федерального университета.

Модель САФ предлагает комплексный механизм оценки эффективности и улучшения качества в организациях сферы государственного и муниципального управления и способствует реализации большинства инициатив, закрепленных Указом Президента РФ от 07.05.2012 № 601 «Об основных направлениях совершенствования системы государственного управления».

Разработка и построение системы менеджмента качества в государственном масштабе на основе методологии САФ позволит решить следующие задачи:

¹ CAF External Feedback. – Maastricht: European CAF Resource Centre. EIPA, 2010. – 64 p.

– повысить эффективность и прозрачность деятельности органов исполнительной власти различных уровней, в первую очередь на местном уровне;

– внедрить в практику государственного и муниципального управления принципы всеобщего менеджмента качества (TQM), таких как ориентация на потребителя, вовлечение работников, процессный подход, принятие решения на основе фактов;

– способствовать непрерывному совершенствованию деятельности органов власти на основе методов самооценки;

– оценивать эффективность деятельности органов государственного и муниципального управления не только на основе достигнутых результатов, но и с учетом потенциала организации – имеющихся возможностей;

– создать инфраструктуру для обмена опытом и изучения лучшей зарубежной и национальной практики государственного и муниципального управления.

Адаптация модели САФ к российским условиям и правовому полю проводится в стенах Высшей школы государственного и муниципального управления Казанского (Приволжского) федерального университета. Апробация новых разработок, запланированная на 2013–2015 годы в Республике Татарстан и Приволжском федеральном округе, позволит создать не имеющий не сегодняшний день аналогов инструментарий анализа и мониторинга эффективности работы управленческой системы России.

**ПОВЫШЕНИЕ КАЧЕСТВА МЕНЕДЖМЕНТА
ЗА СЧЕТ МОТИВАЦИИ ТРУДА РАБОТНИКОВ
МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ НА ПРИМЕРЕ АДМИНИСТРАЦИИ
ОЧЕРСКОГО ГОРОДСКОГО ПОСЕЛЕНИЯ ПЕРМСКОГО КРАЯ**

**IMPROVING THE QUALITY OF MANAGEMENT AT THE EXPENSE
OF THE MOTIVATION OF EMPLOYEES OF THE MUNICIPAL
SERVICE BY THE EXAMPLE OF THE ADMINISTRATION
OCHERSKOYE URBAN SETTLEMENT OF PERM REGION**

*Н. К. Пенкин,
г. Пермь, студент Пермского национального исследовательского
политехнического университета
N. K. Penkin,
с. Perm, student Perm National Research Polytechnic University*

Аннотация: в статье рассмотрены основные теории мотивации, высказаны предложения по совершенствованию мотивации труда работников муниципальной

службы. Особенность этой статьи заключается в применении «Теста индивидуальной мотивации» для психологического портрета муниципального служащего. Автор предполагает, что мотивация является одним из главных механизмов повышения качества менеджмента в муниципальной власти.

Ключевые слова: мотивация, муниципальная власть, тест индивидуальной мотивации, патерналистская теория, теория ожидания, теория справедливости, теория противодействия, мотивационная модель Портера и Лоулера.

Abstract: in the article the basic theories of motivation, suggestions to improve the motivation of employees of the municipal service. The peculiarity of this article is to apply the «test of individual motivation» for a psychological portrait of the municipal employee. The author suggests that motivation is one of the main mechanisms to improve the quality of management in the municipal government.

Keywords: motivation, the municipal authority, a test of individual motivation, paternalistic theory, the theory of expectations theory of justice, the theory of opposition, motivational model of Porter and Lawler.

В наши дни нельзя эффективно выстроить управленческий процесс без понимания движущих сил коллектива. Руководитель, представляющий мотивационную картину изнутри, способен своевременно скорректировать ее, тем самым повысив эффективность работы штата сотрудников.

В рамках проводимой административной реформы, направленной на мотивирование муниципальных служащих, а также на повышение их интереса к плодам своей деятельности, мотивация выходит на первый план в определении готовности муниципальных служащих к исполнению своих прямых обязанностей. Учитывая специфический характер муниципальной службы, необходимо четко понимать ее структуру изнутри для того, чтобы построить продуктивную мотивационную систему. Вообще, теме мотивации труда муниципальных служащих в нашей стране уделяется очень мало внимания, в первую очередь из-за сложности психологического анализа мотивации, ведь для муниципального служащего удовлетворение своих духовных потребностей должно стоять выше, чем материальных, только тогда можно быть уверенным, что его работа принесет пользу. Научная новизна работы как раз и заключается в том, что для составления психоэмоционального портрета муниципального служащего применяется его анкетирование с помощью «Теста индивидуальной мотивации».

Практическая значимость работы кроет в себе то, что собранные материалы помогут в совершенствовании мотивационной системы муниципальных служащих Администрации Очерского городского поселения Пермского края.

Методология данной работы включает в себя:

– системный подход, который подразумевает исследование сложного объекта как единого множества частей в совокупности связей и отношений между ними;

– диалектический подход-применение объективно обусловленных, научно разработанных, проверенных на практике и наиболее эффективных в конкретных условиях диалектических принципов исследования.

Прежде всего, необходимо дать определение понятию мотивации. Мотивация – это внутреннее побуждение к действию, обуславливающее субъективно-личностную заинтересованность индивида в его свершении¹. В рамках данной темы был изучен ряд концепций по развитию мотивационного процесса, кратко остановим свое внимание на них:

– патерналистская – человек согласен исполнять обязанности, готовы выполнить свою работу в зависимости от уровня удовлетворенности ею и величины вознаграждения, зависящей не от поступков, а от участия в группе;

– теория ожидания – пытается ответить на вопросы: обеспечат ли прилагаемые усилия желаемый уровень исполнения деловых задач, приведет ли продуктивная деятельность к поставленной цели;

– теория справедливости – человек не может объективно оценить вознаграждение за приложенные усилия, т. е. ощущение того, что кто-то другой отмечен больше, ведет к снижению работоспособности;

– теория противодействия – человек пытается повлиять на систему вознаграждения;

– мотивационная модель Портера и Лоулера – объединение 2 последних теорий.

После проведения анализа результатов «Теста индивидуальной мотивации» сотрудников Администрации Очерского городского поселения Пермского края были сделаны интересные выводы:

– муниципальные служащие готовы добиваться результатов в своей работе, открыты ко всему новому, а также согласны применять творческий подход, но при условии ощущения уверенности в стабильности своей работы и четко прописанных условий своей деятельности;

– для сотрудников Администрации важен внутренний микроклимат и поддержание делового и неформального уровней коммуникаций;

– сотрудники Администрации находят свою работу социально востребованной и придающей им дополнительный статус;

– большинство высказало свой интерес в обеспечении комфорта и эргономичности рабочего места, а также в стандартизации работы.

Подводя итоги, можно сказать, что система мотивации муниципальных служащих Администрации Очерского городского поселения Пермско-

¹ Новая философская энциклопедия: В 4 тт. М.: Мысль. Под редакцией В. С. Степина. 2001. – С.615–616.

го края основана в первую очередь на экономических аспектах, исходя из этого, в дальнейшем стоит обратить внимание на психологические рычаги воздействия, такие как:

- проведение профессиональных конкурсов между отделами Администрации Очерского городского поселения Пермского края;
- внедрение концепции систематического повышения квалификации;
- пропаганда здорового образа жизни;
- другие способы нематериального поощрения.

Результаты обработки теста

Вопрос анкеты	Результаты опроса (%)
На что Вы ориентируетесь в своей профессиональной деятельности?	
- на профессиональные достижения;	50
- стремление проявлять себя;	25
- потребность познания нового;	25
- расширения сферы деятельности и общения	0
Во взаимоотношениях с коллегами Вы:	
- стремитесь поддерживать контакты;	25
- ориентируетесь на команду и коллектив;	50
- стремитесь реализовать свои коммуникативные навыки и способности	25
В рамках своей профессиональной деятельности Вы:	
- стремитесь к профессиональному развитию;	100
- ориентированы на выполнение определенного круга интересных и познавательных задач	0
Какой из нижеперечисленных факторов определенности профессиональной деятельности для Вас наиболее важен:	
- уверенность в стабильности работы;	75
- четкие и прописанные условия работы;	25
- нормированный график работы;	0
- наличие социальных льгот	0
В каком направлении реализуется Ваш творческий потенциал:	
- стремление к творческой и самостоятельной деятельности;	100
- реализация и воплощение своих идей	0
Что из нижеперечисленного дает Вам профессиональная деятельность:	
- престижность работы;	0
- статус;	67
- общественное признание	33
Наиболее тяжелы для Вас:	
- профессиональные перегрузки;	0
- перенапряжения;	33
- отсутствие комфорта на рабочем месте	67

МУНИЦИПАЛЬНАЯ УПРАВЛЕНЧЕСКАЯ ПАРАДИГМА В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: СУЩНОСТЬ, ОСОБЕННОСТИ И УСЛОВИЯ РАЗВИТИЯ

MUNICIPAL MANAGEMENT PARADIGM IN MODERN RUSSIA: THE NATURE, CHARACTERISTICS AND CIRCUMSTANCES OF

И. Ш. Рысаев,

*г. Уфа, заведующий кафедрой государственного и муниципального управления,
профессор Башкирской академии государственной службы и управления
при Президенте Республики Башкортостан, кандидат философских наук*

I. Sh. Rysaev,

*с. Ufa, Head of State and Municipal Management law Bashkir Academy of public service
and management at the President of the Republic of Bashkortostan,
Candidate of Philosophical Sciences*

Аннотация: В статье представлены основные черты классической и неоклассической муниципальных управленческих парадигм. Выявлены основные причины и последствия их формирования и реализации. Выделены основные условия перехода от классической муниципальной управленческой парадигмы к неоклассической.

Ключевые слова: местное самоуправление, классическая муниципальная парадигма, неоклассическая муниципальная парадигма, управленческое отчуждение.

Abstract: The article presents the main features of classical and neoclassical municipal management paradigms. The basic causes and consequences of their formation and implementation. The basic conditions for the transition from classical municipal management paradigm to neoclassical.

Keywords: local government, municipal classical paradigm, neoclassical paradigm municipal, administrative alienation.

С 2009 г. на всей территории Российской Федерации реализуются основные положения Федерального закона № 131-ФЗ от 06.10.2003 г. «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». На сегодняшний день в рамках реализации этого закона сформированы нормативно-правовые, территориально-организационные, финансово-экономические основы местного самоуправления. Однако полному проявлению сущностного потенциала местного самоуправления до сих пор мешают два обстоятельства: отсутствие у большинства муниципальных образований финансово-экономической самостоятельности и недостаточная вовлеченность граждан в осуществление местного самоуправления. Анализ развития местного самоуправления в целом показывает, что переход к реальному местному самоуправлению невозможен без развития институтов демократии в обществе и изменения социально-управленческой парадигмы (особенно в системе государственного и муниципального управления). Для развития субъектов гражданского общества необходимо формирование среднего класса на основе децентрализованной

модели рыночной экономики. В связи с этими обстоятельствами формирование местного самоуправления происходит на базе медленной трансформации старой социальной управленческой парадигмы, основанной на централизованной, авторитарной модели государственного управления и монопольно-олигопольных рыночных отношений.

Основные черты современной муниципальной парадигмы в России связаны больше с классической моделью социального управления и сводятся к следующему:

1) централизованная, бюрократизированная модель принятия управленческих решений в органах местного самоуправления;

2) сохранение реальной зависимости от «вертикали» государственного управления;

3) преобладание полномочий исполнительных органов над представительными органами местного самоуправления и недостаток реальной власти у депутатского корпуса;

4) управленческое отчуждение большинства муниципальных служащих и населения от процессов принятия управленческих решений;

5) монополизация муниципальными органами власти оказания муниципальных услуг;

6) отсутствие заинтересованности муниципальных органов власти в развитии налогооблагаемой базы и предпринимательства;

7) закрытая, субъективно-протекционистская муниципальная кадровая политика. Конкурсы, аттестации и квалификационные экзамены носят формальный характер;

8) использование в муниципальной практике устаревших управленческих технологий;

9) преобладание оперативно-тактического планирования в системе муниципального управления, планирование «от достигнутого»;

10) «матрешечная» система взаимодействия муниципального района с входящими в его состав поселениями;

11) принудительная мотивация муниципальных служащих на основании авторитарного стиля управления, формирования у муниципальных служащих таких качеств, как вынужденная лояльность, «слепая» исполнительность, «двойной стандарт поведения» и др.;

12) слабая межмуниципальная кооперация и межфункциональная разобщенность внутри органов местного самоуправления;

13) линейно-функциональная организационная структура исполнительных органов местного самоуправления. Организационная структура большинства исполнительных органов муниципального управления не координируется с объемом вопросов местного значения в муниципальных образованиях;

14) слабое социальное партнерство между бизнесом, НКО и органами муниципального управления;

15) муниципальное управление больше ориентировано на поддержание стабильности муниципального образования, а изменения рассматриваются как вынужденное явление;

16) слабая ориентированность работы муниципальных служащих на достижение результата: оценка эффективности их работы связана в основном с выполнением функций и проведением мероприятий;

17) оценка эффективности работы исполнительных органов муниципальных образований недостаточно связана с реальным изменением уровня и качества жизни граждан;

18) система подготовки, переподготовки и повышения квалификации муниципальных кадров не связана с потребностями социально-экономического развития муниципального образования; она формально-статусная и нет опережающего обучения, ориентированного на осуществление реальных изменений.

В условиях реализации классической управленческой парадигмы местное самоуправление предстает перед нами как муниципальное управление, «возвышающееся» над населением муниципального образования, и воспринимается гражданами как модель управления, навязанная «сверху» и не подконтрольная им или как продолжение государственной власти.

На основе изучения передовых стандартов зарубежных систем местного самоуправления и анализа тенденций развития местной демократии нами сформулированы основные черты неоклассической муниципальной управленческой парадигмы, которые сводятся к следующему:

1) развитие децентрализованной (демократической) модели принятия управленческих решений на основе использования партисипативных методов;

2) переход к стратегическому управлению муниципальными образованиями на основе программ комплексного социально-экономического развития, разработанных с учетом будущих потребностей местного населения с использованием технологии социального проектирования;

3) реальное вовлечение населения в процессы осуществления местного самоуправления, развитие самоорганизации местного сообщества;

4) переход от стратегии монопольного оказания муниципальных услуг органами муниципального управления к стратегии создания и развития условий для оказания услуг другими социальными субъектами;

5) изменение целей муниципального управления от процессного управления к управлению по результатам;

6) проведение постоянных изменений как условие сохранения стабильности муниципального образования;

7) развитие реальной межфункциональной и межмуниципальной кооперации на основе социального партнерства, формирование в муниципальных образованиях проектно-управленческих команд с широким участием представителей всех социальных субъектов, отход от «матрешечной» системы построения взаимоотношений между муниципальными образованиями;

8) использование современных управленческих технологий в системе муниципального управления (стратегический и проектный менеджмент, маркетинг, бюджетирование, управленческий учет, контроллинг, использование информационных технологий и др.);

9) открытая и объективная муниципальная кадровая политика, использование современных кадровых технологий (например, KPI, assessment, карьерное продвижение и др.);

10) переход к дивизиональным и проектно-матричным организационным структурам;

11) формирование реальной заинтересованности органов местного самоуправления в развитии налогооблагаемой базы муниципальных образований и привлечении инвестиций;

12) обеспечение финансово-экономической самодостаточности муниципальных образований на основе совершенствования бюджетно-налоговой политики государства и развития предпринимательства;

13) подключение механизмов антикризисного управления хронически дотационными муниципальными образованиями;

14) переход от принудительной мотивации к содержательной (внутренней) мотивации муниципальных служащих, развитие у муниципальных служащих таких качеств, как инновационность, креативность, стратегичность, демократичность, умение работать в команде, проектно-аналитические способности и др.;

15) подготовка муниципальных кадров на основе анализа реальных проблем развития муниципального образования;

16) оценку эффективности работы исполнительных органов муниципальных образований связать с реальными изменениями уровня и качества жизни граждан на основе постоянного мониторинга.

Сравнительный анализ двух муниципальных парадигм показывает, что в реальной практике современного российского муниципального управления наблюдается так называемый парадигмальный кризис, который характеризуется, с одной стороны, стремлением системы муниципального управления к сохранению классической парадигмы, а с другой, объективными требованиями развития муниципальных образований на основе внедрения новых

управленческих технологий. Формирование неоклассической муниципальной управленческой парадигмы приведет к переходу от современного «усеченного» муниципального управления к реальному местному самоуправлению. Смена муниципальной управленческой парадигмы возможна только на основе внедрения технологии социального проектирования как основы принятия муниципальных управленческих решений. Под проектно-процессным подходом в муниципальном управлении мы понимаем управленческий метод, ориентированный на учет стратегических изменений параметров внешней и внутренней среды и поэтапный процесс разработки, принятия и внедрения муниципальных управленческих решений (проектов).

При классической муниципальной управленческой парадигме программа социально-экономического развития муниципального образования разрабатывается формально и не становится основой организации деятельности органов муниципальной власти, а ее реализация не является главным критерием оценки эффективности управления муниципальным образованием. Поэтому большинство современных программ социально-экономического развития муниципальных образований носят затратный характер и не имеют достаточных финансовых ресурсов для их реализации, вследствие чего они носят не стратегический, а в большей степени оперативно-тактический характер.

Управленческие технологии, в зависимости от их использования в различных моделях (парадигмах) социального управления, приводят к различным результатам. Например, в классической модели муниципального управления проектирование является прерогативой органов местного самоуправления и инструментом централизованного принятия муниципальных управленческих решений без участия в этом процессе всех остальных социальных субъектов муниципального образования. Это приводит к увеличению социально-управленческого отчуждения в системе местного самоуправления. В неоклассической муниципальной управленческой парадигме социальное проектирование становится технологией коллективного, демократического принятия управленческих решений и способствует расширению социальной базы местного самоуправления.

Таким образом, для полноценного развития института местного самоуправления необходимо формировать внешние и внутренние условия для перехода к неоклассической муниципальной управленческой парадигме. Внешние условия связаны с совершенствованием законодательных основ, бюджетно-налоговой политики государства, развитием рыночных отношений, формированием среднего класса и институтов гражданского общества. К внутренним условиям относятся организационно-управленческие изменения в системе местного самоуправления, новая система подготовки муниципальных кадров, внедрение современных управленческих технологий.

ОЦЕНКА ЭФФЕКТИВНОСТИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ОРЕНБУРГСКОЙ ОБЛАСТИ

ASSESSMENT OF THE PERFORMANCE OF LOCAL GOVERNMENTS IN THE ORENBURG REGION

*Г. В. Шешукова,
г. Оренбург, профессор кафедры общегуманитарных, социально-экономических,
математических и естественно-научных дисциплин
Оренбургского института Московского государственного юридического университета,
доктор политических наук
G. V. Sheshukova,
с. Orenburg, professor of humanities, social, economic, mathematical and natural-scientific
disciplines law Orenburg Institute, Moscow State Law University,
Doctor of Political Sciences*

Аннотация: В статье раскрывается перечень показателей и методика для проведения исследования оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления. Анализ данных, полученных в ходе социологического опроса, показывает необходимость расширения финансирования всех направлений работы муниципалитетов: в сфере медицины, образования, культуры и услуг ЖКХ.

Ключевые слова: комплексная оценка, эффективность, муниципальные образования, местное самоуправление, общественные настроения.

Abstract: The article reveals the list of indicators and methodology for a study assessing the effectiveness of local governments. Analysis of the data obtained during the opinion poll shows the need for increased funding of municipalities all directions: in medicine, education, culture and housing services.

Keywords: integrated assessment, effectiveness, municipalities, local government, the public mood.

Местное самоуправление является одной из основ конституционного строя Российской Федерации, признается и гарантируется Конституцией Российской Федерации. Система муниципального управления в современной России находится на стадии развития: создана законодательная база, появляется и распространяется опыт муниципальной практики, увеличиваются экономические, финансовые и кадровые ресурсы местного самоуправления.

С 01.01.2009 г. вступил в полную силу Федеральный закон от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». С принятием данного закона увеличилась самостоятельность и значимость местной власти в принятии решений. В соответствии с этим Федеральным законом органы местного самоуправления обязаны исполнять все полномочия по решению вопросов местного значения, а также возложенные на них бюджетные и налоговые полномочия.

Местное самоуправление, как и вся российская политическая система, накапливает положительный опыт функционирования в качестве полноправного института и в то же время требует дальнейшего развития и совершенствования. В России создана двухуровневая система местного самоуправления (муниципальные районы и поселения), причем каждый уровень рассматривается как функционирующий автономно от других и от государственной власти с четким разграничением предметов ведения и полномочий. В этом залог создания подлинно самоуправляющейся системы публичной власти низового уровня. То, что эту задачу не удалось реализовать в полном объеме, свидетельствует о том, что система местного самоуправления продолжает развиваться.

Так, в Оренбургской области предполагается дальнейшее сокращение числа муниципальных образований.

Сегодня усиливается внимание государства к вопросам повышения эффективности деятельности всех уровней публичной власти, в том числе и органов местного самоуправления. Разработаны перечень показателей и методика для проведения исследования: оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления.

С 25 июля по 5 августа 2012 г. социологический центр «Общественное мнение» (СЦОМ) провел опрос населения в 43 муниципалитетах Оренбургской области. Было опрошено 2200 респондентов. Тема опроса: Оценка эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Правовым основанием проведенного социологического исследования являются: постановления Правительства Оренбургской области от 22.03.2012 г. № 253-п «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов».

Установлена система показателей для комплексной оценки работы органов местного самоуправления Оренбургской области. Она охватывает все отрасли экономики и социальную сферу муниципалитетов: образование, здравоохранение, жилищно-коммунальное хозяйство, обеспечение безопасности. Главное же внимание уделяется параметрам, характеризующим качество жизни населения, а также оценку населением работы органов исполнительной и законодательной власти Оренбургской области и работы органов местного самоуправления.

Решение комплекса сложных задач социально-экономического развития муниципальных образований немислимо без развернутого диалога органов местного самоуправления с заинтересованными группами и слоями населения. Судьба управленческих решений, крупномасштабных проектов, успех практически любого значимого социально-политического действия и в целом проводимой политики муниципальной власти зависят от их поддержки со стороны населения города, района, поселка. Чтобы быть эффективной, деятельность

органов и должностных лиц местного самоуправления должна опираться на общественное мнение, учитывать его авторитет и силу.

Проблема состоит в том, чтобы найти оптимальный механизм взаимодействия органов местного самоуправления и общественного мнения, определить эффективные пути и способы привлечения общественности к принятию управленческих решений и к контролю со стороны общества работы всех муниципальных учреждений.

Социологический опрос общественного мнения привлекателен тем, что реализация современных научных методик позволяет получить оценочный результат, весьма близкий к прямому волеизъявлению позиций населения.

Привлекательность этой формы также в том, что проведение социологического опроса позволяет выявить не только усредненное мнение населения в целом, но и мнение в разрезе возрастных, профессиональных, социальных и т. д. подгрупп населения, что весьма важно в случае необходимости принятия решения на муниципальном уровне.

Главное же внимание в ходе проведенного социологического опроса уделялось параметрам, характеризующим качество жизни населения, а также оценку населением работы органов местного самоуправления.

Следует обратить внимание на то, что как напряженную и кризисную ситуацию в области оценивают – 64% населения области.

Причины этой оценки вскрываются в ходе анализа первоочередных проблем для населения.

Так, 89% жителей области указали, что больше всего их волнует рост цен на газ, электричество и пользование водой. Эта проблема на первом месте и в перечне проблем, которые волнуют население РФ. Необходимо принять программу проведения реформы ЖКХ в области, которая позволит реально снизить цены на услуги ЖКХ. Во-первых, к этой проблеме необходимо подключить общественные организации, которые при поддержке госорганов и СМИ смогли бы установить контроль над деятельностью ЖУ и ТСЖ. Практика других регионов России показывает, что на этом пути удастся существенно снизить необоснованно завышенные тарифы на услуги ЖКХ. Во-вторых, региональные органы власти в союзе с органами местного самоуправления и с тепло- и энергетическими компаниями могли бы обеспечить бесплатную установку счетчиков на воду и газ для квартир и домов малоимущих оренбуржцев. В-третьих, нужно активизировать работу по предоставлению денежных льгот малоимущим для выплат за услуги ЖКХ. Предусмотренные для этих выплат финансовые средства не выбираются жителями области из-за плохой информированности жителей по этому вопросу. Анализ выявленных проблем, требующих особого внимания органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Оренбургской области, Законодательному собранию области в союзе со СМИ можно организовать Общественные слу-

шанья по этой проблеме и подготовить законодательную базу для реализации предложений, подготовленных экспертами, политическими партиями и сообществами граждан на проведенных Общественных слушаньях

2. В ходе опроса выявлен высокий уровень бедности населения области. По области к бедным мы относим 37,64% жителей области. Нужно обратить внимание на то, что в нашей области установлена величина прожиточного минимума в Оренбургской области за II квартал 2012 г: в расчете на душу населения составляет – 5 491 рубль, а размер прожиточного минимума на душу населения в России в первом квартале 2012 г. составил 6307 рублей. Необходимо поднять величину прожиточного минимума в Оренбургской области до уровня РФ, учитывая то, что наш регион не является дотационным, а наоборот дотирует экономику других регионов. Нужно учесть и то, что в селах области бедных – 40%. Поэтому нужна комплексная программа развития сел области для сокращения безработицы и создания в селах и районных центрах области рабочих мест. 49% жителей области считают необходимым создание условий для развития местной промышленности и сельского хозяйства.

Несмотря на то что в летнее время снижаются цены на ряд продуктов, 60% жителей области среди первоочередных проблем отметили инфляцию – рост цен на самые необходимые продукты питания, товары и услуги. В эту группу жителей вошли и те, кто жалуется на рост цен за услуги ЖКХ. В городах области существуют магазины, где самые необходимые продукты питания, товары продаются по сниженным ценам. Однако нет информации об этих магазинах. Кроме того, нужны регулярные ярмарки продаж продуктов сельского хозяйства по сниженным ценам, что позволяет сельхозпроизводителям избегать посредников на рынках области. Такие ярмарки проводятся только в Оренбурге и в основном эпизодически.

Нужно, чтобы органы местного самоуправления внимательно проанализировали первоочередные для населения проблемы по муниципалитетам области. Результаты опроса по каждому муниципалитету нужно довести до сведения руководителей муниципалитетов для принятия своевременных решений. Решение этих проблем должно быть результатом взаимодействия федеральной, региональной и муниципальной власти и, учитывая динамику комплекса проблем, которые были отмечены жителями области, на 6% выросла обеспокоенность жителей проблемами безработицы. На 10% выросла обеспокоенность жителей созданием условий для развития местной промышленности и сельского хозяйства. По остальным проблемам динамика либо незначительная, либо позитивная.

В ходе опроса выяснялся протестный потенциал жителей области. Вероятность принятия личного участия в выступлениях населения, связанных с изменениями социально-экономического положения в области, за год снизилась на 1,7%, то есть практически почти не изменилась. Однако в

2012 г. вероятность принятия личного участия в выступлениях населения, связанных с изменениями социально-экономического положения в области, составила 39,41% (скорее да, да). При этом в РФ готовы участвовать в выступлениях против падения уровня жизни, в защиту своих прав – 18% жителей РФ. Таким образом, протестный потенциал в области в 2 раза выше, чем по РФ. Эти данные должны стать предметом анализа и обсуждения как для региональных, так и для местных органов власти.

Вместе с тем обнадеживает то, что анализ динамики форм протестных настроений показывает – жители области меньше будут использовать такие формы, как митинги, пикеты, забастовки, голодовки. Напротив, больше стало оренбуржцев, которые для решения своих проблем будут обращаться в администрацию муниципального образования или к депутатам.

Негативные оценки в сфере общего образования области составили – 9,50%, дошкольного образования – 13% и дополнительного образования – 15%. В целом это невысокие цифры по сравнению со сферой услуг ЖКХ, сферами здравоохранения, культуры и досуга.

Вместе с тем в ходе опроса выявлены первоочередные проблемы в указанных сферах образования. В дошкольном образовании – это нехватка мест в детских садах – 61,32%. В области запущена программа решения этой проблемы. Но пока она очень актуальна. Особенно для молодых семей в Сорочинске, Орске, Асекеевском районе, Гае, Беляевском районе.

В школьном образовании на первое место (40%) вышла проблема: выборы с родителей в школах (на ремонт, на дополнительные занятия, на подарки учителям). Это ставит под вопрос бесплатный характер нашего общего образования в области. Проблема должна стать предметом обсуждений в Министерстве образования, в педагогическом и родительском сообществе. В дополнительном образовании на первое место вышла проблема расширения форм дополнительного образования при школах во внеучебное время (кружки по интересам) – 32%. Эта форма дополнительного образования привлекательна для родителей потому, что школы находятся в зоне проживания детей. И дети будут проводить внеучебное время так, чтобы удовлетворять свои интересы. И школа может предложить ученикам те кружки по интересам, которые сможет, обеспечит учительский коллектив или приглашенные специалисты. Это могут быть такие направления, как туризм, физкультурно-спортивное, эколого-биологическое, художественно-эстетическое, патриотическое. Сложнее сохранить и открыть новые музыкальные, художественные и спортивные школы на территории проживания. Это требует дополнительного серьезного финансирования.

Неудовлетворительные оценки состоянию здравоохранения составили 31%. По данным опросов СЦОМ, практически уже несколько лет проблемы здравоохранения волнуют – более 30% жителей области. Среди первоочеред-

ных для населения области проблемы в сфере здравоохранения вышла проблема дороговизны лекарств, отсутствие необходимых лекарств по льготным рецептам. Решение этой проблемы должно быть приоритетным для Министерства здравоохранения. Кроме того население волнует низкое качество медицинских услуг, грубость и невнимательность медицинских работников. Повышение качества медицинского обслуживания должно быть приоритетным для органов власти и медицинского сообщества. Однако без реального повышения заработной платы медицинским работникам эта проблема не будет решаться. Опрос выявил еще одну важную проблему здравоохранения – нехватка медицинских кадров (38%), поэтому необходимо развивать программу предоставления молодым врачам, согласившимся работать в селе, одного миллиона рублей для привлечения врачей в сельские больницы.

Неудовлетворительные оценки в сфере культуры составили 22%. В сфере культуры и досуга выявлены приоритетные проблемы: клубы технически слабо оснащаются оборудованием – 35%; низкая зарплата сотрудников учреждений культуры – 27%. Слабая техническая оснащенность клубов особенно волнует жителей Сорочинского, Кваркенского и Беляевского районов области. Практически все проблемы сферы культуры связаны с ее недофинансированием. Необходимо подготовить Программу финансирования отрасли до 2020 г.

Нужно учесть и то, что, по данным нашего опроса, деятельность органов местного самоуправления является информационно закрытой и недоступной для населения в большей степени, чем деятельность органов исполнительной власти области.

В работе Правительства области по всем направлениям, в том числе в информационной политике, нужно использовать высокий рейтинг губернатора области Ю.А. Берга, а также рейтинг Президента РФ В.В. Путина и Председателя Правительства Д. А. Медведева.

В оценке населением деятельности органов местного самоуправления вскрылись латентные причины, которые объясняют оценку населением деятельности органов местного самоуправления. В Оренбургской области предстоит продолжить реформу местного самоуправления. Между тем, данными проведенного опроса фиксируется отсутствие системного подхода к проблемам развития городов. Так, например, осуществлено включение ряда городов области в качестве поселений в состав муниципальных районов и по существу их уравнивание с сельскими поселениями.

По-видимому необходимо изучить мнение жителей городов и районов по поводу целесообразности приравнивания городов к сельским поселениям или включения сельских поселений в городские округа.

Нужно восстановить муниципальный ресурс, укрепить муниципальные ассоциации, усилить мотивацию муниципального сообщества к эф-

фективной практической работе на местах. Нам представляется, что участие Глав муниципалитетов и депутатов органов местного самоуправления в поддержке кандидатов в губернаторы – это способ поднять статус муниципальной власти.

Фиксируется отсутствие стимулов к развитию муниципальных образований, подконтрольность их ресурсов области, включение в региональные вертикали власти. Подавление реального самоуправления порождают психологию иждивенчества, безынициативности. Эти настроения, в свою очередь, передаются и населению. Сохраняется хроническая недостаточность финансовых средств для организации эффективной работы муниципалитетов.

Данные проведенного опроса указывают на необходимость расширения финансирования всех направлений работы муниципалитетов: в сфере медицины, образования, культуры и услуг ЖКХ. Между тем фиксируется отсутствие увязки между передаваемыми муниципалитету полномочиями и реальными рычагами, необходимыми для их осуществления.

ПРОБЛЕМЫ УСТОЙЧИВОГО РАЗВИТИЯ СЕЛЬСКИХ РАЙОНОВ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН

THE PROBLEMS OF PERMANENT DEVELOPMENT OF RURAL AREAS OF BASHKORTOSTAN

Р. Р. Шилимова,

*г. Уфа, заместитель декана юридического факультета, преподаватель
кафедры политологии, философии и социологии Башкирской академии
государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан,
кандидат политических наук*

R. R. Shilimova,

*c. Ufa, deen deputy of law department, lecturer of political sciences, sociology
and philosophy law Bashkir Academy of public service and management at the President
of the Republic of Bashkortostan, Candidate of Political Sciences*

Аннотация: В статье дан анализ основных проблем сельских районов республики в связи с переходом на устойчивое развитие. Отмечена уязвимость сельских районов в отличие от городских поселений. Предложены мероприятия по улучшению ситуации на основе «Концепции» устойчивого развития сельских территорий РФ на период до 2020 года.

Ключевые слова: сельские территории, демография, занятость, население, концепция устойчивого развития, деградация земель, твердые бытовые отходы, численность населения, всемирная торговая организация, глобализация.

Abstract: The article deals with analysis of the main problems of rural areas of the republic in connection with transition into permanent development. In comparison with urban areas, rural ones are more vulnerable. Some suggestions to improve the situation on the basis of the Concept of permanent development of rural area in Russian Federation for the period up to 2020 have been made.

***Keywords:** rural areas, demography, occupation, population, the concept of permanent development, deterioration of land, hard wastes, the population number, the world trade organisation, globalization.*

Глобализация стала реальностью современного мира. Можно спорить о ее положительных и отрицательных моментах, но это не меняет сути произошедших перемен. Структуры, порожденные глобализацией: Всемирная торговая организация (ВТО), система транснациональных корпораций (ТНК) изменили мировую экономику и условия жизни большинства населения планеты.

Сельское население является одной из групп планеты, на которую глобализация оказала неоднозначное влияние. В настоящее время более 2 миллиардов бедных людей проживают в сельской местности. Без изменения ситуации среди сельского населения нельзя говорить о переходе мирового сообщества к устойчивому развитию.

Кроме этого, именно сельское население обеспечивает продовольственную безопасность планеты, т. к. сельское хозяйство дает более 90% всех продуктов питания. Как отмечается в докладе Всемирного банка «В XXI веке сельское хозяйство по-прежнему является важнейшим инструментом обеспечения устойчивого развития и сокращения бедности»¹.

Для реализации задач по обеспечению продовольственной безопасности и устойчивого развития сельских территорий была разработана Концепция устойчивого развития сельского хозяйства и сельских территорий (CARD, SARD, Sustainable – Agriculture and Rural Development).

Повышенное внимание сельскому хозяйству уделяют страны Европейского Союза. На Европейской конференции по сельскому развитию была принята «Корская декларация», провозгласившая: «Устойчивое сельское развитие должно быть поставлено во главу Повестки дня Европейского Союза и стать фундаментальным принципом, который будет поддерживать всю сельскую политику как в ближайшем будущем, так и после расширения ЕС. Его цель – переориентировать в обратную сторону сельскую миграцию, бороться с бедностью, расширять занятость населения, обеспечить равенство возможностей и удовлетворять растущие требования, улучшать качество жизни, здоровье, безопасность, возможности для развития личности и проведения досуга, улучшать сельское благосостояние. Необходимость охранять и улучшать качество сельской окружающей среды должна найти отражение во всей системе местной политики, относящейся к сельскому развитию. Между городскими и сельскими территориями должен быть достигнут более справедливый баланс бюджетных затрат, капиталовложений в инфраструктуру и об-

¹ Доклад о мировом развитии 2008. Сельское хозяйство на службе развития / Всемирный банк. Пер. с англ. – М.: Изд-во «Весь мир», 2008. – 424 С.

разование, в здравоохранение и обслуживание коммуникациями. Все большая доля имеющихся ресурсов должна использоваться для поддержки сельского развития и охраны окружающей среды»¹.

В 2010 г. распоряжением правительства Российской Федерации была утверждена «Концепция устойчивого развития сельских территорий Российской Федерации на период до 2020 года». Целью разработки Концепции является определение ключевых проблем по развитию сельских территорий, чтобы вывести сельские территории на качественно новый уровень развития, который обеспечит им комплексное сбалансированное решение экономических, социальных и экологических задач при сохранении природно-ресурсного и историко-культурного потенциала сельской местности. Предполагается экологическая реабилитация сельских территорий и экологизация сельского хозяйства для развития производства экологически чистой продукции, организация систем обращения и удаления твердых бытовых отходов на территории сельских муниципальных образований. К сожалению, эта концепция не доведена до сведения многих муниципальных образований.

Реализация этой концепции позволила бы решить все основные проблемы устойчивого развития сельских районов Республики Башкортостан. Шаги в этом направлении предпринимаются. Так была разработана Республиканская целевая программа «Совершенствование системы управления твердыми бытовыми отходами на 2011–2010 гг.». В программе значительное внимание уделено решению проблем с ТБО в сельских районах. В ряде муниципальных районов приняты меры по реализации этой программы. В большинстве же районов реализация идет с трудом.

Устойчивое развитие сельских районов – это локальный уровень. Основными целями, по мнению Н. Ф. Глазовского, на этом уровне могут быть:

- обеспечение благосостояния населения;
- создание благоприятных условий жизни.

Н. Ф. Глазовский отмечает основные механизмы реализации локального уровня, значения которых существенно возрастают:

- усиление значения самоуправления;
- усиление административного механизма².

Возможности решения социальных, экономических и экологических проблем на уровне районов ограничены. В связи с этим необходи-

¹ Устойчивое развитие сельского хозяйства и сельских территорий: Зарубежный опыт и проблемы России. – М.: Т – во научных изданий КМК. 2005. – 91 С.

² Глазовский Н. Ф. Цели, возможности и механизмы устойчивого развития на разных уровнях природно-социальных систем // Переход к устойчивому развитию: глобальный, региональный и локальный уровни. Зарубежный опыт и проблемы России. – М. Изд – во КМК, 2002. – С. 8–12.

мо четкое разделение полномочий республиканских органов власти и муниципальных. Наблюдающуюся тенденцию перекладывания полномочий на районы вряд ли в настоящее время можно считать оправданной.

В большинстве сельских районов республики экономика недостаточно развита в связи с кризисом сельского хозяйства. Негативными факторами для устойчивого развития сельских районов республики являются:

- 1) миграция населения из сел в города;
- 2) невозможность получения квалифицированной медицинской помощи;
- 3) низкий уровень оплаты труда;
- 4) отсутствие приемлемой инфраструктуры;
- 5) сокращение школ;
- 6) невостребованность квалифицированных специалистов;
- 7) высокий уровень скрытой безработицы.

До настоящего времени доля бедных семей в сельской местности выше, чем в городе. Преодоление системного кризиса в сельском хозяйстве невозможно без кардинальных изменений в аграрной политике¹.

Вступление в ВТО может привести к сокращению отходов производства сельскохозяйственной продукции, что негативно отразится на занятости населения.

В то же время надо отметить, что правительство республики принимает меры для смягчения последствий вступления в ВТО, принята программа «500 ферм», которая предусматривает увеличение производства молока. Министр сельского хозяйства республики заявил о создании пула производителей экологически чистых продуктов, которые пользуются большим спросом. Возможности для этого имеются в большинстве районов республики. За последние двадцать лет внесение минеральных удобрений и пестицидов было незначительным. Но могут возникнуть экономические и социальные проблемы: высокая стоимость продукции и нежелание работать в сельском хозяйстве.

Существенной проблемой является низкая продолжительность жизни и высокая смертность сельского населения. Среди сельского населения случаи суицида в 3,1 выше, чем среди городского населения². Естественно, это многофакторное явление, но за последние годы уровень системы здравоохранения в сельских районах снизился. Имеет значение и психо-

¹ Салахутдинова Р. Р., Ларцева С. А. Последствия вступления России в ВТО: проблемы и тенденции социального развития села // Экономика и управление. – 2012. – № 5. – С. 20–25.

² Галин Р. А., Мурзабаева С. Ш., Шаяхметова Р. Р. Здоровье и смертность населения: социально-демографический аспект // Экономика и управление. – 2013. – № 3. С. 16–21.

логическое состояние населения. Потеря смысла жизни и синдром «выученной беспомощности». Наибольшее беспокойство вызывает состояние здоровья и продолжительность жизни мужчин в сельской местности – многие из них не доживают до пенсионного возраста. Низкий уровень жизни молодежи в сельской местности является серьезным препятствием для решения демографической проблемы и развития человеческого потенциала¹.

Значительным потенциалом улучшения условий жизни сельского населения обладает местное самоуправление. Этот потенциал не используется в республике. Многие экологические, социальные проблемы могли бы решаться на этом уровне: обращение с отходами производства и потребления, борьба с алкоголизацией населения, предотвращение преступности и т. д. Реализовать потенциал местного самоуправления в России не удалось.² Органы местного самоуправления являются необходимым и важнейшим фактором перехода к устойчивому развитию. В документах ООН отмечается: «Поскольку корни многих проблем, охватываемых Повесткой XXI, и их решение связаны с местной деятельностью, участие и сотрудничество местных органов является решающим фактором в выполнении поставленных задач. Местные органы власти создают и используют, поддерживают экономическую, социальную и экологическую инфраструктуру, управляют процессами планирования, определяют местную экологическую политику и ее регулирование, помогают в осуществлении национальной и региональной экологической политики. Как уровень управления, наиболее близкий к населению, они играют жизненно важную роль в воспитании, мобилизации усилий и ответных действий населения для перехода к устойчивому развитию»³.

Повышение устойчивости сельских районов возможно только при совместной работе государства и органов местного самоуправления. Улучшение условий жизни сельского населения приведет к изменению менталитета жителей, люди почувствуют себя хозяевами.

¹ Галин Р. А., Скрыбина Я. А., Хамитова Л. М., Яппарова Р. Р. Современная молодежь: социальные и демографические проблемы развития // Экономика и управление. – 2013. – № 3. – С. 22–29.

² Рысаев И. Ш., Хабибрахманова Э. Х. Местное самоуправление: необходим новый импульс развития // Экономика и управление. – 2013. – № 3. – С. 4–10.

³ Сдасюк Г. В. Объективная необходимость перехода к CARD: роль информации, знания, управления // Устойчивое развитие сельского хозяйства и сельских территорий: Зарубежный опыт и проблемы России. – М.: Т-во научных изданий КМК. 2005. – С. 87–110.

Научное издание

**МУНИЦИПАЛЬНАЯ ВЛАСТЬ В СОВРЕМЕННОМ МИРЕ:
ПОИСК ОТВЕТОВ НА ВЫЗОВЫ ВРЕМЕНИ**

Материалы

*Международной научно-практической конференции,
посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации,
10-летию Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации
местного самоуправления в Российской Федерации»,
20-летию Научно-исследовательского центра проблем управления
и государственной службы Башкирской академии государственной службы
и управления при Президенте Республики Башкортостан
(14 ноября 2013 года)*

В двух томах

Том 1

Ответственный за выпуск: Л. И. Газизова

Подписано в печать 29.12.13
Объем 14,94 усл. печ. л. Формат 60x84 ¹/₁₆
Тираж 150 экз. Заказ № 14

ГБОУ ВПО «БАГСУ»
450008, г. Уфа, ул. З. Валиди, 40

Отпечатано в издательстве БАГСУ
450022, ул. Менделеева, 134 корп. 2

