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

В двух томах.
Том 2

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. 2. – 243 с.

ISBN 978-5-4457-0041-8 (2 т.)
ISBN 978-5-4457-0039-5

Во втором томе материалов Международной научно-практической конференции «Муниципальная власть в современном мире: поиск ответов на вызовы времени» (Уфа, 14 ноября 2013 года), посвященной 20-летию Конституции Российской Федерации, 10-летию Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», 20-летию НИЦ ПУиГС Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, представлены сообщения участников круглых столов, посвященные региональным и муниципальным проблемам социально-экономического развития и качества жизни населения, а также особенностям развития институтов гражданского общества в системе местного самоуправления.

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 978-5-4457-0041-8 (2 т.)
ISBN 978-5-4457-0039-5

© ГБОУ ВПО «БАГСУ», 2013

СОДЕРЖАНИЕ

Круглый стол 3.
РЕГИОНАЛЬНЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ И КАЧЕСТВА ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ

А. М. Ахмадеев. РОЛЬ И МЕСТО МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В ИННОВАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКЕ ……. 6

Л. Г. Ахтариева, Р. Р. Ахтариев. СТРАТЕГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ ……... 11

Н. К. Габдрахманов, Г. Р. Ахунзянова. РОЛЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ФОРМИРОВАНИИ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ И ИМИДЖА ТЕРРИТОРИИ ……..... 21

Р. А. Галин. ТРУДОВЫЕ РЕСУРСЫ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ИЗМЕНЕНИЙ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ 25

Е. В. Евтушенко. ОПТИМИЗАЦИЯ СТРУКТУРЫ И ФУНКЦИЙ ОРГАНОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ 32

В. В. Жилин. ЛИЧНЫЕ ПОДСОБНЫЕ ХОЗЯЙСТВА КАК ФАКТОР ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ 37

Н. У. Ибрагимова. МУНИЦИПАЛЬНЫЙ МАРКЕТИНГ КАК ИНСТРУМЕНТ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ ГОРОДА 45

Ч. И. Ильдарханова. МУНИЦИПАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ ДОСТИЖЕНИЯ УСТОЙЧИВОСТИ АГРОКУЛЬТУРЫ: ЛОКАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН) 50

Э. Р. Исмагилова, А. Г. Уляева. МЕХАНИЗМ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ В ГОРОДСКОМ ОКРУГЕ ГОРОД УФА РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН 59

С. Н. Испулова. УСЛОВИЯ И ФАКТОРЫ ОПТИМИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ТРУДОВЫМИ ОТНОШЕНИЯМИ В МОНОПРОФИЛЬНОМ ГОРОДЕ 67

С. Х. Кадыров, М. С. Бакиева. ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ РАЗЛИЧИЯ В УРОВНЕ ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БАШКОРТОСТАН …… 76

О. Б. Казакова. ОЦЕНКА КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ 81

Т. Д. Кирпота, Л А. Иванова. МЕТОДЫ РАСЧЕТА ОБОБЩАЮЩЕГО ПОКАЗАТЕЛЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ 86

Н. А. Кузьминых. ВОЗМОЖНОСТИ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В СОВРЕМЕННОЙ ЭКОНОМИКЕ 89

А. В. Ручин. ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ СЕЛЬСКОЙ МОЛОДЕЖИ ПОВОЛЖЬЯ 97

М. Сенкевич. РОЛЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПОЛЬШЕ В СОЗДАНИИ УСЛОВИЙ ДЛЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ …….. 104

О. В. Сидорова. МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ 110

З. Л. Сизоненко. КАЧЕСТВО ЖИЗНИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ СЕМЬИ: ОБЩИЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ 115

Я. А. Скрябина. УРОВЕНЬ ДОХОДОВ СЕМЬИ КАК ОДИН ИЗ ОПРЕДЕЛЯЮЩИХ ФАКТОРОВ РЕПРОДУКТИВНОГО ПОВЕДЕНИЯ 120

Л. Ф. Султанова. ФОРМИРОВАНИЕ ДОХОДНОЙ ЧАСТИ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ БАШКОРТОСТАН 123

А. Г. Уляева, Г. Х. Япаров. РОЛЬ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ В ЭФФЕКТИВНОМ ФУНКЦИОНИРОВАНИИ И РАЗВИТИИ ЛОКАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ..... 132

Л. М. Хамитова. ОСОБЕННОСТИ ПРИЧИН СМЕРТНОСТИ СЕЛЬСКОГО И ГОРОДСКОГО НАСЕЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН 139

Р. Р. Яппарова. ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА СЕЛЬСКОЙ МОЛОДЕЖИ 142

Круглый стол 4.
ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ТЕНДЕНЦИИ И ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ

И. Е. Белых, В. М. Ожгибесова. ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В КУРГАНЕ: ОРГАНИЗАЦИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ 149

Ю. А. *Бузунов, Т. Е. Радченко.* УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ 155

Л. Я. Букреева. ЭТНОПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И РЕСПУБЛИКАНСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ …….. 160

Р. К. Исламова. МЕСТНАЯ ВЛАСТЬ КАК АКТОР ПРОЦЕССА ПОЛИТИЧЕСКОЙ СОЦИАЛИЗАЦИИ УЧАЩИХСЯ СРЕДНЕЙ ШКОЛЫ В ТАТЫШЛИНСКОМ РАЙОНЕ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН 165

К. В. Малов. УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ: ОСНОВНЫЕ МЕХАНИЗМЫ И ПРЕПЯТСТВИЯ ДЛЯ АКТИВНОСТИ ……. 169

Е. М. Орлова. ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ НЕАКТИВНОСТЬ НА ВЫБОРАХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ПОКАЗАТЕЛЬ АПОЛИТИЧНОСТИ РОССИЙСКОЙ МОЛОДЕЖИ …….. 176

В. Д. Соловьев, С. А. Рябая. ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ «ГОРОД ИЖЕВСК» 181

В. Д. Сухенко. УЧАСТИЕ МОЛОДЕЖИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ НАРКОТИЗАЦИИ В СОВРЕМЕННОМ РОССИЙСКОМ ОБЩЕСТВЕ (НА ПРИМЕРЕ ПРИМОРСКОГО КРАЯ) 186

М. А. Тухватуллина. РОЛЬ ИНФОРМАЦИОННЫХ ПОТОКОВ В ФОРМИРОВАНИИ ДОВЕРИЯ НАСЕЛЕНИЯ К ОРГАНАМ МСУ 193

Р. М. Усманова. ФОРМЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ 198

А. А. Фазлыев, Л. Г. Семенова. ОБЩЕСТВЕННЫЕ И ЭКСПЕРТНЫЕ СОВЕТЫ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ 203

Н. М. Филиппова. ПРОБЛЕМЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ И АВТОРСКИЕ ПРАКТИКИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СОЦИАЛИЗАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ 210

С. Х. Хакназаров. УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ КОРЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА В РАЗРЕЗЕ СОЦИОЛОГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ 222

И. В. Цветкова. ОЦЕНКА КАЧЕСТВА СОЦИАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ ЖИТЕЛЯМИ ТОЛЬЯТТИ 229

Ж. П. Пайзилаева. РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ И ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ 235

А. М. Муратбекова. РОЛЬ ОБЩЕСТВА В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ …. 239

Круглый стол 3.
РЕГИОНАЛЬНЫЕ И МУНИЦИПАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ И КАЧЕСТВА ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ

РОЛЬ И МЕСТО МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В ИННОВАЦИОННОЙ ЭКОНОМИКЕ

THE ROLE AND PLACE OF MUNICIPALITIES IN THE INNOVATION ECONOMY

А. М. Ахмадеев,
г. Уфа, профессор кафедры инновационной экономики Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, доктор экономических наук
A. M. Akhmadeev,
c. Ufa, professor of innovation economy law Bashkir Academy of public service and management at the President of the Republic of Bashkortostan, Doctor of Economic Sciences

Аннотация: *В статье рассматриваются роль и место муниципальных образований в инновационной экономике. При разработке государственной инновационной политики важен системный подход при активном участии и повышении роли муниципальных образований. Инновационное развитие муниципальных образований определяется как управляемый процесс изменений в различных сферах жизнедеятельности муниципального образования, основанный на развитии наукоемких отраслей, широком внедрении новшеств, использовании существующих возможностей, реализация которых требует новых методов и технологий, направленных на достижение высокого качества жизни населения.*

Ключевые слова: *муниципальные образования, инновационное развитие, малое предпринимательство, инновации, стратегия развития, инновационная политика, стратегическое планирование.*

Abstract: *The article examines the role and place of municipalities in the innovation economy. The development of public policy important innovation system approach with active participation and enhancing the role of municipalities. Innovative development of municipalities defined as a managed process of change in different spheres of the municipality, based on the development of high-tech industries , the broad introduction of innovations, the use of existing capacity , the implementation of which requires new methods and techniques to achieve a high quality of life.*

Keywords: *municipalities, innovative development, small business, innovations, development strategy, innovative policy, strategic planning.*

Современный этап экономического развития страны ориентируется на сектор инновационной экономики, где особая роль отводится деятельности муниципальных образований, которые являются базисом и отправ-

ной точкой всех социально-экономических преобразований, происходящих в Российской Федерации.

Муниципальных образований в России насчитывается более 23000, а в Республике Башкортостан около 900, в связи с этим центр тяжести экономических реформ переходит на места и первостепенное значение приобретает роль регионов и муниципальных образований в осуществлении эффективной модернизации экономики России и перевода ее на инновационный путь развития.

Инновация – это новая или улучшенная продукция (товар, работа, услуга), способ (технология) ее производства или применения, нововведение или усовершенствование в сфере организации и (или) экономики производства и (или) реализации продукции, обеспечивающие экономическую выгоду, создающие условия для такой выгоды или улучшающие потребительские свойства продукции (товара, работы, услуги).

При разработке государственной инновационной политики важен системный подход. При этом сущность инновационного развития состоит в изменении характера экономического роста – в переходе от экстенсивного развития, основанного на устаревших технологиях, организации и структуре экономики, к интенсивному развитию на основе нововведений.

Для того чтобы заниматься инновационной деятельностью (проводить исследования или выпускать продукцию), предприятия муниципальных образований должны обладать набором ресурсов, к основным из которых относятся:

– производственные помещения, исследовательская база или производственные мощности;

– кадры, обладающие необходимой квалификацией;

– научный задел, производственные технологии и т. п.;

– инвестиции для осуществления разработок или производства;

– информационные ресурсы;

– сбытовые сети, обеспечивающие продвижение продукции на рынки.

От наличия и состояния этих ресурсов, от возможностей предприятий муниципальных образований их использовать зависит эффективность инновационной деятельности муниципальных образований.

Роль муниципальных образований в обеспечении инновационного развития экономики связана с несколькими направлениями. Главное из них – формирование предпосылок для широкой экономической активности, поддержка инновационной политики больших и малых предприятий, развитие инфраструктуры экономики, обеспечивающей растущий спрос со стороны новых производств (транспорт, связь, жилищно-коммунальный комплекс, энергоресурсы и т. д.). Только при проведении системной инновационной государственной политики предпринимаемые

меры и расходование средств бюджетов всех уровней бюджетной системы приведут к желаемому росту инновационной активности.

В современных условиях важной задачей для муниципальных образований является преодоление проблем, возникших в условиях финансово-экономического кризиса, и создание условий для последующего инновационного развития.

Мировой опыт свидетельствует, что эффективность национальной, региональной и муниципальной экономики определяется степенью развития инновационных процессов, для которых в равной мере важными компонентами являются как получение новых знаний, так и передача их в производственные секторы и социальную сферу. Для повышения конкурентных преимуществ территорий в первую очередь внимание должно быть уделено следующим направлениям:

1) активизация экономического потенциала территорий – регионов и муниципальных образований. Формирование конкурентоспособной экономики должно опираться не только на имеющиеся в стране глобальные преимущества и ресурсы развития, определяющие экономический потенциал государства, но, прежде всего, на совокупность возможностей, средств и условий развития территориальных систем, составляющую экономический потенциал конкретной территории (региона, муниципального образования). Именно на региональном и местном уровнях управления зачастую сосредоточены механизмы реализации мер, применяемых федеральным правительством;

2) переход к инновационному типу экономического развития, способному обеспечить непрерывное обновление технической и технологической базы производства, освоение и выпуск новой конкурентоспособной продукции, проникновение на мировые рынки товаров и услуг и вследствие этого повысить конкурентные преимущества территории.

Таким образом, инновационное развитие муниципального образования можно определить как управляемый процесс изменений в различных сферах жизнедеятельности муниципального образования, основанный на развитии наукоемких отраслей, широком внедрении новшеств, использовании существующих возможностей, реализация которых требует применения новых методов и технологий, направленных на достижение высокого качества жизни населения.

Развитие малого и среднего бизнеса (число которых в РФ составляет 240 тысяч, а в Республике Башкортостан – около 5,5 тыс. на 01.01.2013 г.) – одно из перспективных направлений устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований, позволяющее обеспечить в них инновационную деятельность. Малый и средний бизнес наиболее восприимчив к нововведениям, так как это повышает его конкурентоспособ-

ность и позволяет ему выжить. Однако при этом необходимо, чтобы государство достаточно обеспечило стартовые условия.

Согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (Федеральный закон № 131-ФЗ) к вопросам местного значения поселений (городских округов) и муниципальных районов отнесены вопросы соответственно по поддержке и развитию малого и среднего предпринимательства в поселении, а также по содействию его развития на территории муниципального района. В связи с этим органы местного самоуправления заинтересованы в стимулировании нововведений в сфере малого и среднего предпринимательства.

Важнейшим условием «незатухания» инвестиционного развития муниципальных образований является применение механизма адресной финансовой помощи региональным и местным бюджетам во время кризиса. Этот вопрос решался при внесении изменений в Федеральный бюджет – 2009, которые содержат новые условия и параметры развития экономики страны. Внесение данных изменений позволит обеспечить не только безусловное выполнение всех социальных обязательств, взятых на себя государством, и реализацию национальных проектов, но и пересмотр всех инвестиционных проектов на основе анализа их эффективности и безотлагательности, а также определения возможности использования их в качестве обеспечения стабилизации экономики.

Факторами стабилизации экономики и одновременно объектами инновационной деятельности муниципальных образований должна стать их инфраструктура.

Для осуществления активной инвестиционной политики необходима четкая стратегия работы с инвесторами, базирующаяся на прозрачных и взаимовыгодных принципах сотрудничества, которые, в частности, должны обеспечить равный доступ всех заинтересованных лиц к инвестиционным ресурсам муниципального образования.

Для того чтобы инвестиции пошли в экономику муниципального образования и обернулись ощутимыми выгодами, местная администрация должна вести поиск инвесторов, максимально выгодно «подавать» свое муниципальное образование как потенциально привлекательный объект капиталовложений.

Важной составляющей инновационного подхода к развитию муниципального образования является использование стратегического планирования и управления. Для того чтобы добиться повышения качества управленческой деятельности, необходимо наряду с решением оперативных, тактических задач разработать стратегию развития муниципального образования. Исходной точкой стратегического планирования является

формирование представлений о смысле и назначении организации местного самоуправления. Эти представления оформляются в ключевых инструментах стратегического планирования – миссии и целях. В миссии формулируются фундаментальные установки относительно смысла жизнедеятельности местного сообщества. Цели могут быть с учетом этого самыми разными: увеличение доходов населения, эффективное управление муниципальной собственностью, освоение новых рынков, изменение имиджа и др.

Чтобы перейти к стратегическому планированию, прежде всего, должно быть понимание необходимости изменений, осознание того, что наряду с оперативным – тактическим управлением и планированием важно и стратегическое. Это осознание подчас происходит благодаря анализу допущенных просчетов в выборе направлений развития или организации управления, последствий увлечения краткосрочными проектами. Таким образом, формируется собственное понимание содержания стратегического управления. От характера и глубины понимания зависит чрезвычайно много. Так, часто под стратегическим управлением подразумеваются разработка концепции или сценариев развития, определение перечня основных проблем и путей их решения, иногда – четкий план действий. Понимание формирует набор субъектов стратегического управления и способы организации их взаимодействия.

Разработка стратегического плана муниципального развития состоит из нескольких этапов:

1. Анализ ресурсов и условий развития.
2. Составление прогноза.
3. Формирование концепции развития муниципального образования.
4. Обсуждение концепции.
5. Разработка целевых программ по стратегическим направлениям;
6. Сведение целевых программ в стратегический план с оценкой затрат, потребностей в привлечении средств и эффекта от реализации.
7. Разработка графика выполнения стратегического плана с указанием исполнителей.
8. Обсуждение и утверждение стратегического плана.

Стратегические планы разрабатываются и реализуются во многих крупных и относительно небольших муниципальных образованиях.

Из вышеизложенного следует, что в целях повышения места и роли муниципальных образований в национальной экономике необходимо использовать мощный инновационный потенциал, оптимальные механизмы управления муниципальными образованиями и активно привлекать инвестиции исходя из стратегии их развития.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ УПРАВЛЕНИЕ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКИМ РАЗВИТИЕМ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

STRATEGIC MANAGEMENT OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF MUNICIPAL ORGANIZATIONS

Л . Г. Ахтариева,
г. Уфа, профессор кафедры инновационной экономики Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, доктор экономических наук
Р. Р. Ахтариев,
г.Уфа, доцент Уфимского филиала Оренбургского государственного университета, кандидат экономических наук
L. G. Akhtarieva,
c. Ufa, professor of innovation economy law Bashkir Academy of public service and management at the President of the Republic of Bashkortostan, Doctor of Economic Sciences
R. R. Akhtariev,
c. Ufa, associate professor Ufa branch of Orenburg state University, Candidate of Economic Sciences

Аннотация: *В статье рассматриваются основные направления использования стратегического управления в процессе социально-экономических преобразований муниципальных образований. Приводятся позитивные и негативные факторы освоения и внедрения стратегического управления на местном уровне. Муниципальные образования по присущим им признакам и свойствам рассматриваются как сложные социально-экономические корпоративные формирования. Предлагается переход к инкорпоративному хозяйствованию и управлению путем последовательной подготовки институциональных и организационных условий и решений.*

Ключевые слова: *стратегическое управление, муниципальные образования, конкурентоспособность, планирование, прогнозы, корпоративные формирования, устойчивость, социально-экономическое развитие, инкорпоративный подход, преобразования.*

Abstract: *The article examines the main directions of using strategic management in the process of socio-economic transformation of municipal organizations. The positive and negative factors of development and introduction of strategic management at the local level are given. Municipalities according to their inherent characteristics and properties are considered to be a complex socio-economic corporate formation. The transition to incorporative management through the consistent preparation of institutional and organizational conditions and decisions is suggested.*

Keywords: *strategic management, municipalities, competitiveness, planning, forecasts, corporate formations, stability, socio-economic development, incorporative approach, conversion.*

Сегодня в практической деятельности муниципальных образований осуществляются серьезные преобразования: значительно расширяется перечень вопросов местного значения, закрепленных за муниципальными ор-

ганами, изменяется набор полномочий и организационных возможностей их осуществления местными органами власти.

В то же время продолжают оставаться нерешенными достаточно серьезные проблемы: не устранены несоответствия, противоречия и дублирование ряда полномочий и предметов ведения, ограничиваются возможности инструментов местного экономического стимулирования, в том числе использования в подобном качестве муниципальной собственности, налоговых льгот и финансовых средств.

Финансовая проблема в жизнедеятельности муниципальных образований в настоящее время остается острейшей. Нынешние источники формирования бюджетов очень слабы: местные бюджеты аккумулируют только земельный налог и налог на имущество физических лиц. А нормативы отчислений в местные бюджеты от федеральных и региональных налогов чрезвычайно низки. Недостаточной и к тому же негарантированной является финансовая помощь из региональных бюджетов, а выделяемые объемы дотаций не позволяют реализовывать закрепленные вопросы местного значения.

В результате реформирования местного самоуправления в Республике Башкортостан, изменений межбюджетных отношений и налоговой системы значительно сократилась собственная доходная база муниципальных образований[1]. Сложившийся дисбаланс местных бюджетов выравнивается путем предоставления огромных дотаций: 4,5–6,5 млрд. рублей ежегодно из фонда финансовой поддержки муниципальных районов и городских округов РБ. Наблюдаемая ситуация безусловно в определенной степени лишает муниципальные образования финансово-экономической самостоятельности и тормозит социально-экономическое развитие территорий.

Для многих муниципальных образований большой проблемой является значительная изношенность материальной базы, необходимой для исполнения законодательно закрепленных полномочий. Это относится к состоянию зданий и сооружений бюджетной сферы, административных строений, а также вопросам оснащения бюджетных организаций современными средствами оргтехники, информации и связи. Но у местных органов власти и управления на эти цели не хватает финансовых средств.

В большинстве муниципальных образований удельный вес расходов на заработную плату персонала с начислениями и оплату коммунальных услуг в доходах местных бюджетов (даже с учетом финансовой помощи от региональных бюджетов) составляет 40–50%. Минимизация расходной части бюджетов муниципальных образований не способствует росту эффективности их использования на нужды населения.

---

[1] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный Закон от 6 октября 2003 г., № 131-ФЗ // Российская газета. – 2003. – 13–14 октября.

Заметная дифференциация по размерам бюджетов и их структуре складывается в территориальном разрезе, где ощутимые изменения претерпеваются по мере движения от города к селу. «Бюджетные расходы в крупных городах на одного жителя в 5–7 раз больше, чем в малых, а в сельской местности они еще меньше. В городах расходы на социально-культурные нужды составляют примерно половину всех расходов, в районных и сельских бюджетах – 60–80%»[1]. А это усугубляет и без того значительные различия в уровне жизни населения. Безусловно, существенные различия в доходной базе отдельных территорий по сравнению с необходимым уровнем бюджетных расходов предопределяют и разные природно-климатические условия, отличающаяся демографическая ситуация, разный уровень экономического потенциала. В то же время в сложившейся налоговой системе и формировании бюджетов разных уровней остаются существенные перекосы.

Полноценно решать такие вопросы местного значения, как организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения; дорожная деятельность в отношении автомобильных дорог местного значения в границах поселения; обеспечение малоимущих граждан, проживающих в поселении и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства не позволяет опять же низкая доходная база сельских поселений. Невозможно полноценное содержание пожарной охраны сельскими поселениями, осуществляемое за счет сборов с населения.

Для предоставления общественных услуг, организации социального обеспечения населения, развития социальной и инженерно-коммунальной инфраструктуры, контроля над эффективностью природопользования и т. п. местные органы управления должны обладать достаточными полномочиями и доходами. Для этого в налоговой системе необходимо предусмотреть нормативы разведения налоговых поступлений между разными уровнями государственного бюджета таким образом, чтобы каждому уровню управления соответствовала надежная доходная база для финансирования возложенных на него функций. Доходы бюджетов субъектов Федерации не должны зависеть от произвола федеральных чиновников, как и доходы местных бюджетов не должны определяться благосклонностью региональных органов управления.

Финансово-экономическое положение на местах осложняется еще тем, что до настоящего времени до конца не решен вопрос учета муниципальной собственности. В реестрах муниципальной собственности зареги-

[1]Андреев А. В. Основы региональной экономики: учебное пособие / А. В. Андреев, Л. М. Борисова, Э. В. Плучевская-2-е изд.стер. – М.: КНОРУС, 2009. С. 112.

стрировано огромное количество объектов, но эти активы не дают ожидаемого дохода из-за слабого их использования. Это связано с тем, что вследствие отсутствия в местных бюджетах требуемых средств задерживается оформление прав собственности муниципальных образований на так называемые «бесхозные» тепловые, электрические, газовые сети, железнодорожные ветки, нежилые объекты и другое имущество, брошенное в свое время теми или иными бывшими собственниками (крупными предприятиями, сельскими хозяйствами, военными частями и др.). Нехватка средств на проведение сплошной инвентаризации, изготовление технической документации и государственную регистрацию прав собственности на эти объекты недвижимости задерживает процесс оформления, перераспределения собственности между федеральным центром, регионами и муниципалитетами и их дальнейшее использование в целях выполнения соответствующих функций и получения доходов.

Немаловажной проблемой в деятельности муниципальных образований является сохраняющаяся до сих пор недостаточность налоговой и статистической информации, которая относится к прерогативам и полномочиям федеральных структур и в значительной степени не становится достоянием местных органов управления. Отсутствие необходимой налоговой и статистической информации или ее дозирование, фрагментарность не позволяют органам местного самоуправления разрабатывать достоверные прогнозы и планы социально-экономического развития своих территорий и осуществлять формирование доходной части бюджетов территорий с учетом оценки их налогового потенциала. Поэтому нужно сделать государственную налоговую и статистическую отчетность прозрачной, доступной для местных органов власти. Разумеется, что это потребует соответствующих законодательных и нормативных решений, организационно-методических проработок. Но медлительность в устранении этой проблемы чревата сохранением суженных рамок истинной самостоятельности и самоуправления в муниципальных образованиях.

Все это в конечном итоге привело к потере органами местного самоуправления мотивации к среднесрочному и долгосрочному планированию социально-экономического развития муниципальных образований. В большинстве программ социально-экономического развития территорий отсутствует концепция развития, предусматривающая четкую формулировку стратегических задач муниципального образования, не заложен баланс доходов и расходов местного бюджета в разрезе решаемых вопросов местного значения, не отражены мероприятия по укреплению собственной доходной базы. Отрицательно сказывается на эффективности программ и осуществлении задач повышения конкурентоспособности территорий несогласованность интересов населения, бизнеса и органов местного само-

управления в отношении основных стратегических целей и приоритетов муниципального района, городского округа.

Конкурентоспособность муниципального образования нами рассматривается как его положение во внутрирегиональном экономическом пространстве, обусловленное хозяйственными, финансовыми, социальными, экономическими факторами, создающими более выгодные позиции в территориальном развитии по сравнению с другими в системе конкретного региона и отражаемое через соответствующие индикаторы, характеризующие данное состояние и его динамику.

Конкурентоспособность каждого муниципального образования предопределяется целым рядом факторов: наличием природных ресурсов; географическим положением; составом и состоянием хозяйствующих субъектов; структурой местного хозяйства; наличием и состоянием инфраструктуры (инженерной, транспортной, социальной); кадровым потенциалом; конкурентоспособностью бизнеса. Отмеченные факторы являются важными, но недостаточными. Для того чтобы имеющиеся ресурсы давали отдачу, создающую конкурентные преимущества, необходимы еще два чрезвычайно важных условия: первое – профессиональное управление, базирующееся на предпринимательских началах и инновационности; второе – системная инновационность, охватывающая все сферы местной экономики. Мы считаем необходимым более широкое и интенсивное внедрение инновационных подходов в самой системе управления (использование новых знаний, методов и ноу-хау, информационно-коммуникационных технологий, эффективных структур, современных инструментов воздействия на социально-экономические процессы), что, несомненно, придает стратегический характер.

Исследования, проведенные нами по задаче освоения стратегического управления в муниципальных образованиях в ряде регионов Приволжского и Уральского федеральных округов в 2007–2010 годах, позволили определить позитивные и негативные факторы в этом вопросе (таблица 1).

Все перспективные, также и текущие прогрессивные преобразования тормозятся низким профессиональным уровнем муниципальных служащих – от рядовых сотрудников до глав муниципальных администраций, т.е. неумением, а часто и нежеланием местных чиновников использовать современные инструменты развития территорий.

Стратегическое управление в муниципальных образованиях не предполагает использование многих мер и действий, способных существенным образом повысить деловую активность и результативность структурных преобразований на территории. В первую очередь это: системный маркетинг; подготовка и инженерное обустройство земельных участков и реконструкция помещений; организация технопарков и бизнес-инкубаторов;

создание агентств по содействию развитию территорий; сотрудничество и партнерство с бизнесом, которые могут выступить наиболее действенными инструментами муниципального влияния на ход прогрессивных процессов. При этом очень важна консолидация местного сообщества на решение текущих и стратегических задач, в процессе возрастания роли инфраструктурных факторов, инструментов регулирования землепользования, роста эффективности эксплуатации недвижимости, развития межмуниципальной кооперации и сотрудничества.

Таблица 1

Позитивные и негативные факторы освоения и внедрения стратегического управления в муниципальных образованиях

Позитивные факторы, способствующие освоению и внедрению стратегического управления	Негативные факторы (ограничители)
– Институциональные преобразования на федеральном, региональном и муниципальном уровнях; – Организационное и методическое содействие региональных органов управления; – Расширение конкуренции между регионами и муниципалитетами; – Рост требований населения к повышению качества жизни; – Наметившийся переход к инновационной модели экономического развития; – Наличие значительного числа научных и методических разработок и пособий.	– Недопонимание значения и сущности стратегического управления высшими руководителями местного самоуправления; – Недоверие руководства местных администраций к научным разработкам; – Имеющиеся противоречия между местной властью и бизнесом; – Низкий уровень самосознания, активности и ответственности местного сообщества (населения, бизнеса, власти); – Отсутствие ясности в финансовых ресурсах и наполняемости местного бюджета; – Низкий профессиональный уровень муниципального управления.

При стратегическом управлении в муниципальных образованиях, на наш взгляд, в качестве ключевого и как наиболее объективный и перспективный, следует выдвинуть корпоративный подход[1]. По совокупности идеальных признаков и свойств муниципальные образования можно отнести к сложным социально-экономическим корпоративным формированиям. Это:

1) общие интересы и возможности тесного партнерства всех групп местного сообщества в связи с совместным проживанием и жизнедеятельностью на вполне определенной территории;

2) единые задачи по решению вопросов местного значения и общие основополагающие цели;

[1] Мельников С. Б. Корпоративизм – российский путь реформ. Ответ на вопрос: «Что делать?» – М.: Изд.группа «АРиНА», 1996 – 60 с.

3) интеграция в системе местного самоуправления широкого спектра общественных и частных институтов;

4) согласованное видение местным сообществом перспектив развития своего желаемого будущего;

5) общее владение местным сообществом имеющимися ресурсами и ориентация на повышение эффективности их использования;

6) общее стремление местного сообщества к повышению доходов местного бюджета;

7) участие местного сообщества через соответствующие органы в распределении бюджета по направлениям и объемам расходования (финансирования);

8) наличие представительного органа (подобие совета директоров в хозяйственных корпорациях) и менеджмента в лице главы муниципального образования и администрации;

9) ориентация на повышение качества жизни всех жителей, саморазвитие местного сообщества.

По нашему мнению, именно системный корпоративный подход может стать фундаментальной концептуальной основой формирования истинно стратегического управления устойчивым развитием современного муниципального образования.

Значительный научный интерес представляет инкорпоративный подход к управлению территориями, разработанный С. Б. Мельниковым и его коллегами, и программа «Социальной и экономической поддержки интересов населения городов (районов)» (СЭПИН). При этом «главная цель формирования корпоративных отношений – повышение хозяйственной и трудовой активности населения в решении собственных проблем, в создании условий, позволяющих каждому человеку реализовать свой потенциал, свои способности, обеспечить благосостояние семьи»[1].

Способ организации общественной жизни на местном уровне, при котором устойчивость социально-экономического положения муниципальных образований формируется путем трансформации отношений собственности на территории, понимается как инкорпоратизм. Трансформация инкорпоративных отношений должна основываться на установлении совместного владения муниципальной собственностью, самоуправлении, договорных принципах между различными уровнями власти, возрождение духовности и культуры в местном сообществе. Трансформация инкорпоративной собственности предполагает, что владение ею совместное и равное,

[1] Управление развитием муниципальной экономики: инкорпоративный подход. В 2-х частях. Ч.1: Основы инкорпоративного подхода к управлению развитием муниципальной экономики. Монография.// Асанов В. П. и др. Под ред. Мельникова С. Б. – М.: МАКС Пресс, 2007. – С. 125.

а управление – профессиональное, на основе конкурсного, контрактного найма компетентных управляющих. Именно это не получило до последнего времени практического применения, что является препятствием для освоения нового подхода в хозяйствовании на местном уровне.

К основным принципам формирования инкорпоративной собственности населения в муниципальных образованиях относятся следующие: 1) только постоянные жители муниципальных образований участвуют в ее формировании и на добровольной основе; 2) условия формирования – договорные; 3) совместное и равно-долевое владение ею; 4) привлечение к управлению собственностью профессиональных менеджеров; 5) обеспечение преемственности поколений. Реализация этих принципов позволит создать благоприятные условия для развития и частной, и корпоративной собственности и устойчивого саморазвития муниципальных образований.

Переход к истинно инкорпоративному хозяйствованию и управлению требует много усилий, последовательной подготовки институциональных и организационных условий и решений.

Установление размеров муниципальных образований, обеспечивающих их финансово-экономическую состоятельность, потребует точных расчетов таких показателей, как: численность и структура населения; размеры территории; наличие рабочих мест; состав объектов промышленности, сельского хозяйства, строительства, торговли, сферы услуг; налоговая база; состояние и возможности сложившейся инженерной, транспортной и социальной инфраструктур и др. Основным критерием при этом должно стать создание организационных и финансово-бюджетных условий для стабильного социально-экономического развития муниципального образования, обеспечивающего повышение качества жизни местного населения. Совершенствование форм, размеров, границ и статуса муниципальных образований в регионе относится к разряду системных задач и является чрезвычайно важной для реформирования муниципального сектора, жизнедеятельности населения и дальнейшего инкорпоративного социально-экономического развития местного сообщества.

На качестве муниципального управления положительно скажется определение рациональных размеров крупных и крупнейших городов на основе индивидуального подхода к каждому из них, сдерживания необоснованного и необеспеченного инфраструктурой и ресурсами их роста, с одновременным обоснованием развития малых, средних городов, пригородных территорий, райцентров и сельских населенных пунктов, разумеется, в соответствии с утвержденными генеральными планами застройки и стратегиями развития муниципальных образований и регионов.

В целях формирования предпосылок для перехода к инкорпоративному муниципальному управлению, считаю целесообразным разработать в регионах программы господдержки местных преобразований, основными задачами которых должны стать: содействие развитию основ местного самоуправления; создание условий для дальнейшего социально-экономического развития муниципальных образований; обеспечение системы взаимодействия республиканских органов исполнительной власти и органов местного самоуправления; оптимизация межбюджетных отношений и финансово-экономической деятельности муниципальных образований; формирование системы мотивации администраций и советов муниципальных образований к повышению эффективности и достижению высоких результатов деятельности; повышение качества информационного и методического обеспечения деятельности органов местного самоуправления; совершенствование системы подготовки, переподготовки и повышения квалификации кадров органов местного самоуправления[1].

Важной задачей сегодня остается обучение и переподготовка муниципальных служащих и, прежде всего, первых руководителей, их заместителей и начальников отделов (служб), особенно в малых городах и сельских районах. При этом темпы и качество обучения должны опережать и превосходить скорость изменений: «муниципальным менеджерам нужен креативный тип мышления, который помогает адекватно понять и справиться с непредсказуемым поведением населения в условиях происходящих инкорпоративных изменений и развитии экономики муниципальных образований»[2].

Разумеется, что в регионах ведется работа по подготовке и переподготовке кадров для муниципальной службы. Так, в РБ муниципальные служащие проходят курсы повышения квалификации и профессиональную переподготовку на базе Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте РБ (БАГСУ). Ежегодно проводятся зональные семинары с главами поселений и специалистами администраций муниципальных образований.

Происходящие быстрые изменения на муниципальном уровне требуют преобразований как, в содержании обучения, так и методик и технологий обучения руководителей и специалистов, что должно предусмат-

---

[1] Инновационное управление социально-экономическим развитием территорий и регионов: инкорпоративный подход. // Жихарев К. Л., Мельников С. Б., Мельникова Н. С., Романова В. Ю.: Муниципальный мир, 2007 – 160 с.

[2] Программа государственной поддержки и развития местного самоуправления в Республике Башкортостан на 2008–2010 года. Утверждена Постановлением правительства РБ от 22 июля 2008 г., № 253.

ривать ряд новых положений, таких как: а) переход к системно интегрированному обучению (взамен сложившегося изучения и рассмотрения отдельных тем, задач, вопросов); б) перенос центра внимания на развитие умения решать возникающие вопросы с тем, чтобы овладеть методами истинного «самоуправления» (вместо традиционного поиска «правильных» ответов на тесты и постановочные вопросы); в) введение активных форм обучения, развивающих творчество, знания, аналитические и прогностические способности, умение создавать работоспособные команды, налаживать межличностные отношения и влиять на людей; г) формирование самообучения и самоконтроля самими обучающимися; д) развитие нравственных начал, общей и профессиональной культуры поведения, общения и управления. В совокупности можно говорить об организации инновационно-делового обучения – как особого типа современного образования.

В случаях же, когда муниципальные служащие не способны или не желают развиваться в соответствии с современными требованиями, следует без сожаления обновлять кадровый состав. То же самое должно касаться и глав местных администраций.

Указом Президента страны[1] установлен перечень показателей для оценки эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов из 30 пунктов, которые в определенной мере способны освещать происходящие на местах изменения. Вместе с тем, в этом перечне отсутствуют показатели, отражающие инновационность муниципального управления, структурные изменения в экономике, трансформации отношений собственности, повышение доступности и качества муниципальных услуг, стратегические решения, рост качества жизни населения, – т. е. всего того, что характеризует профессионализм и развитие системы местного самоуправления. Все это свидетельствует о недооценке со стороны федеральной власти ценности и важности развития инкорпоративного подхода в формировании механизма стратегического управления развитием муниципальных образований в различных регионах страны. А без государственного признания и поддержки этот механизм не сможет заработать в полную силу.

Таким образом, инкорпоративный подход в деятельности муниципальных образований в связи с переходом к стратегическому управлению и коренному повышению профессионального уровня муниципальных служащих обеспечивает формирование механизма современного целевого местного развития.

[1] Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов. Указ Президента от 28 апреля 2008г., № 607.

РОЛЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ФОРМИРОВАНИИ КАЧЕСТВА ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ И ИМИДЖА ТЕРРИТОРИИ

THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENT IN THE FORMATION OF QUALITY OF LIFE AND TERRITORY BRAND

Н. К. Габдрахманов,
г. Казань, старший преподаватель Казанскогого (Приволжского) федерального университета, кандидат географических наук
Г. Р. Ахунзянова,
г. Казань, педагог-организатор Дома студентов Казанского(Приволжского) федерального университета
N. K. Gabdrakhmanov,
c. Kazan, senior lecturer Kazan Federal University, Candidate of Geographic Sciences
G. R. Ahunzyanova,
c. *Kazan, teacher and organizer houses students Kazan Federal University*

Аннотация: *Данная статья посвящена формированию имиджа территории посредством качества жизни местного населения и функционирования органов местного самоуправления.*

Ключевые слова: *качество жизни, маркетинг мест, имидж территории.*

Abstract: *This article focuses on the formation of the brand of the territory by the quality of life of the population and the functioning of local self-government.*

Keywords: *quality of life, marketing sites, the brand of the territory.*

Региональные социально-демографические особенности формируются под воздействием социальных факторов и слагают причинно-следственную цепочку: социальная инфраструктура – территориальная социальная общность – образ жизни – демографическая обстановка. В результате возникает важная структурно-функциональная подсистема геодемографической обстановки, характеризующая совокупность типичных черт жизнедеятельности, связанных с протеканием демографических процессов. Социальная инфраструктура составляет материальную основу развития территориально-социальной общности с присущим ей образом жизни населения, включающим среди прочих социально-демографические отношения – демографическое и миграционное поведение. Эти отношения вместе с характеризующими территориально-социальную общность социально-демографическими структурами, отражающими социальные различия демографических групп населения и демографические различия социальных групп, относятся к социально-демографическим категориям, находящим обобщенное выражение в понятии «качество жизни». В этом понятии синтезируется совокупность типичных видов жизнедеятельности, связанных с естественным и механическим движением, и раскрывается одна из сторон более общей геодемографической категории «качество насе-

ления» – та, которая отражает связь демографического развития с образом жизни[1].

М. Р. Мустафин писал: «Рождаемость и смертность – биологические явления, но на них, а значит и на все естественное движение населения решающее влияние оказывают социальные и экономические условия жизни людей»[2]. В своей работе он выделил факторы, определяющие демографическое поведение жителей Республики Татарстан, но тут же уточнил: «…было бы неправильно, говоря о факторах смертности, ограничиться только названными четырьмя. Как считают наши и зарубежные ученые, здоровье населения более чем на 50% зависит от образа жизни, на 15–20% от окружающей среды, еще на столько же – от наследственности человека и системы здравоохранения. Таким образом, возможности реального воздействия на смертность сильно ограничены. И только комплексный подход к проблемам здоровья способен принести радикальное решение. И здесь мы сталкиваемся с очень широким кругом общественных проблем, ждущих глобального решения: здесь и создание нормальных условий труда и отдыха, и расширение мероприятий по охране среды, и обеспечение санитарно-гигиенических норм питьевой воды и продуктов, и стимулирование мер по борьбе за здоровый образ жизни»[3].

В свою очередь А. И. Татаркина сформулировала понятие социально-демографической безопасности – «такое состояние и тенденции ее изменения, при котором на территории (в государстве) обеспечиваются стабильность и устойчивость процессов воспроизводства населения и достойные условия жизни и развития личности». А обеспечение достойных условий жизни и развития личности – это первоочередная задача руководства страны.

В переходные периоды управление сверху, реорганизация общественных структур резко ограничены. Возрастает роль самоуправления и самоорганизации от низовых социальных структур. Активность нижних звеньев социальных структур возрастает. Именно местное самоуправление является более гибким, эволюционным, соответствующим объективному ходу развития, способным воспринимать качественно новое, открытым для самосовершенствования[4].

---

[1] Федоров Г. М. Научные основы концепции геодемографической обстановки. – Л.: Изд-во Ленингр. ун-та, 1991. – 180 с.

[2] Мустафин М. Р. География населения и населенных пунктов Татарстана. – Казань: Kazan, 1993. – 80 с.

[3] Мустафин М. Р. География населения и населенных пунктов Татарстана. – Казань: Kazan, 1993. – 80 с.

[4] Ершов А. Н. Социальные ресурсы местного самоуправления. Казань: ГУП «Идель-Пресс», 2001. – 320 с.

Результаты социологического исследования по проблемам становления органов местного самоуправления, проведенного д. ф. н. Тощенко Ж. Т.[1], показали, что для органов местного самоуправления наиболее актуальными проблемами являются – организация экономической жизни (мнение 78% опрошенных), обеспечение общественного порядка (72%), поддержание здравоохранения (70%) и решение жилищных проблем (66%). Это достаточно рациональная, исполненная здравого смысла позиция. Она показывает верный вектор сосредоточения сил местного самоуправления на вопросах, которые являются предметом основного внимания органов народовластия, что подтверждает и мировой опыт. За исключением, пожалуй, одного: пока представители всех ветвей власти, за небольшим исключением, продолжают считать, следуя традициям советских органов власти, одной из своих важнейших задач развитие и функционирование экономики. Конечно, забота об экономическом развитии города и района должна быть важнейшей задачей местных органов власти. Но реальность такова, констатируют авторы, что властные органы городов и районов не могут уйти из этой сферы. Более того, они испытывают давление как извне, так и изнутри за любые попытки не заниматься экономическими проблемами. Иначе говоря, местные органы власти находятся в парадоксальном положении: с точки зрения теории они должны уйти из сферы прямого директивного руководства экономикой, но, с точки зрения реальностей нынешнего дня, они не могут этого сделать.

Наличие таких формулировок обусловлено большой подвижностью социальных факторов, а также неоднозначностью их влияния на демографические процессы, что в свою очередь во многом определяет социально-демографические различия территорий.

Социально-экономическое положение отдельных групп населения – один из факторов, который влияет на демографический потенциал региона[2]. Размер социальных групп меняется особенно в периоды экономических и политических перемен в государстве. Характер социальной стратификации не однороден в различных районах. Изменение экономической ситуации и переход некоторой части населения из одной социальной группы в другую (более высокую или более низкую) влечет за собой и социальные изменения[3].

---

[1] Тощенко Ж. Т., Цветкова Г. А. Местное самоуправление: проблемы становления (опыт социального анализа). Социологические исследования. – 1997. – №6 – 109–119 с.

[2] Габдрахманов Н. К., Рубцов В. А. Демографический потенциал Республики Татарстан: анализ, оценка, территориальные различия // Вестник Удмуртского университета. Биология. Науки о Земле. Выпуск 1 – 2012. – С. 145–155.

[3] Медико-демографическое прогнозирование: Учеб. пособие / Прохоров Б. Б., Иванова Е. И., Шмаков Д. И., Щербакова Е. М. – М.: МАКС Пресс, 2011. – 360 с.

Как показывает анализ, Республика Татарстан занимает лидирующие позиции по основным социально-экономическим показателям в расчете на душу населения. По итогам 2012 г. в Татарстане в промышленном производстве, транспортном секторе, торговле, строительстве сохраняется положительная динамика.

В свою очередь органы местного самоуправления занимают особое место в демографическом механизме управления обществом и государством. Генетически и функционально являясь институтом гражданского общества, местное самоуправление определяет баланс в отношениях между государственным управлением и самоорганизацией граждан. Отношение сельского населения к местной власти проявляется в его фактическом участии в различных организационно-правовых формах самоуправления муниципального района.

Одной из весьма распространенных в настоящее время маркетинговых стратегий государственного управления является рекламирование на рынке жителей территории, в частности уровня их жизни. Еще в XVI в. итальянский политический деятель, философ Николо Макиавелли сделал вывод, что успех или неудача государства зависит от того, каковы его граждане, какими гражданскими добродетелями они обладают. Тема национального характера не потеряла своей актуальности и сейчас, и именно на это делают акцент множество компаний по продвижению мест на более хорошие позиции на рынке.

Маркетинг местного населения может осуществляться, по крайней мере, в пяти формах, которые представлены на схеме 1[1].

Схема 1. Маркетинг местного населения



Одним из мощнейших средств построения имиджа территории является связь с известной личностью. Не менее важна ассоциация данной местности с деловыми и политическими лидерами. В обстановке высокой

[1] Котлер Ф. Маркетинг мест. Привлечение инвестиций, предприятий, жителей и туристов в города, коммуны, регионы и страны Европы. – Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге, 2005. – 376 с.

безработицы и низких инвестиций лидерам полезно проявить профессиональный энтузиазм и оптимизм. Именно по этой причине наличие квалифицированных кадров – это сильный фактор привлекательности места на рынке. Люди с предпринимательской жилкой, также играют немаловажную роль в формировании имиджа территории. Предпринимательский характер места может поддерживаться многими способами: спонсированием специальных образовательных программ для предпринимателей, стимулированием появления новых предпринимательских сетей и активным маркетингом самого себя. Такой маркетинг может укрепить внутреннее самовосприятие региона и одновременно привлечь предпринимателей и их компании. Заметные личности, переехавшие в какое-то место, также могут стать его изюминкой. При этом возможны следующие вариации: возможно, что это вся семья, переехавшая на новое место, которая с переездом значительно улучшила качество жизни; определенный специалист, ученый или бизнесмен, который решил приехать жить именно сюда и получил новые возможности для самореализации; группа людей, которые позитивно высказываются о жизни и работе в этом месте.

Помимо рекламы отдельных людей, муниципальные власти должны поощрять своих жителей быть более дружелюбными и предупредительными по отношению к посетителям и новым жителям. Место должно повышать уровень профессионализма жителей и их жизненных установок, чтобы они могли соответствовать запросам целевых рынков.

ТРУДОВЫЕ РЕСУРСЫ ЧЕРЕЗ ПРИЗМУ ИЗМЕНЕНИЙ ДЕМОГРАФИЧЕСКОЙ СИТУАЦИИ

LABOR RESOURCES IN THE LIGHT OF THE CHANGES IN THE DEMOGRAPHIC STRUCTURE OF THE POPULATION

Р. А. Галин,
г. Уфа, ведущий научный сотрудник отдела социально-экономических исследований Научно-исследовательского центра проблем управления и государственной службы Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, кандидат экономических наук
R. A. Galin,
c. Ufa, leading research fellow of socio-economic investigations Dept. Scientific Research Centre Bashkir Academy of Public Administration and Management under the President of the Republic of Bashkortostan, Candidate of Economic Sciences

Аннотация: *В статье анализируется проблема воспроизводства трудовых ресурсов во взаимосвязи с демографической ситуацией. В условиях сокращения трудовых ресурсов необходимы коренные изменения в области социально-трудовых отношений.*

Ключевые слова: *трудовые ресурсы, демографическая наука, миграция, рождаемость, социально-трудовые отношения.*

Abstract: *The article analyzes the problem of the reproduction of the labor force in relation to the demographic situation. Despite the reduction in manpower required fundamental changes in the field of social and labor relations.*

Keywords: *human resources, demographic science, migration, fertility, social and labor relations.*

Естественной основой воспроизводства трудовых ресурсов выступает население. От темпов и размеров естественного и миграционного движения населения зависят не только его совокупная численность и демографический состав, но и численность трудовых ресурсов.

Однако сложившаяся в стране система управления экономикой по существу протекает без учета демографического фактора. Это негативно сказывается как в экономике, так и социальной сфере. Истоки такого положения лежат в практике управления экономикой, которая сложилась в советские годы. Советское государство, безраздельно владея основными средствами производства, было способным с учетом своих экономических и геополитических интересов управлять рабочей силой, не создавая дефицита и избытка, независимо от ее изменений.

Автономное управление трудовыми ресурсами без учета демографической основы связано с несколькими причинами. Одна из них лежит в сфере науки, которая заключается в том, что исследование проблем воспроизводства трудовых ресурсов в течение многих лет происходило без учета демографической их основы. Такое положение в известной мере обусловлено историей развития самой демографической науки.

Будучи молодой, демографическая наука, не получив достаточного развития в СССР, в 30–60 гг. прошлого века находилась в стагнации. Те небольшие исследования, которые в те годы сохранились, ограничивались анализом главным образом естественного движения населения. Молодая наука развивалась в «чистом» виде без интеграции с другими науками, в частности, с социологией и экономикой. К сожалению, и современные демографические исследования в основном также сконцентрированы на проблемах собственно демографического развития населения.

Не было и практической необходимости в комплексных исследованиях. Демографические аспекты воспроизводства трудовых ресурсов не анализировались. Трудовые же ресурсы изучались как самостоятельный объект исследования. С одной стороны, практически единолично владея основными средствами производства, советское государство было способным их распределять и перераспределять между отраслями и территориями, исходя из своих экономических и геополитических интересов. С другой же стороны, оно владело эффективными инструментами

распределения и перераспределения трудовых ресурсов по отраслям и территориям. К ним можно отнести плановую подготовку и распределение выпускников высших и средних специальных учебных заведений, комсомольские призывы, расстановку партийных кадров, плановые переселения и другие. Немаловажную роль в распределении трудовых ресурсов сыграли системы прописки населения и ее ограничения в отдельных городах.

В сельской местности в течение многих лет население было лишено паспортов, что также закрепляло крестьян в сельской местности. При необходимости власти значительные запасы крестьянства были способными переселить в те территории, которые испытывали спрос на рабочую силу. Для этого использовались вербовка, плановое переселение и другие формы перераспределения. Практикуемая советской властью система мер давала возможность рационально распределять трудовые ресурсы по территориям и отраслям в соответствии экономическими и геополитическими интересами государства.

Следует отметить, что вся государственная система распределения трудовых ресурсов опиралась на командно-административные, а часто на принудительные методы. Тем не менее, сбалансированность основных средств производства с трудовыми ресурсами давала возможность оптимизировать размещение производительных сил в соответствии с интересами государства. Таким образом, советская власть решала две задачи. Во-первых, она обеспечивала оптимальное соотношение между основными средствами производства и трудовыми ресурсами, тем самым избегала излишков или дефицита рабочей силы и рационально использовала основные производственные фонды. Во-вторых, власть достигала оптимизации в размещении производительных сил по территории страны. Такой принцип управления экономикой дал возможность обеспечить высокий уровень развития промышленности на Дальнем Востоке, Восточной и Западной Сибири, Урале. Нужно заметить, что интенсивное развитие промышленности в короткие сроки на Урале ускорило победу СССР в войне с Германией.

В годы советской власти была и третья причина в игнорировании демографического фактора при анализе воспроизводства трудовых ресурсов. К ней можно отнести постоянный рост численности населения в трудоспособном возрасте, который снимал проблему дефицита трудовых ресурсов. Хотя данный фактор имел только косвенное отношение к миграции, тем не менее, его не учитывать нельзя. Его суть заключается в высоких темпах роста населения, а его составе трудовых ресурсов (табл. 1).

Таблица 1

Возрастная структура населения Республики Башкортостан, тыс. человек (по данным переписей населения)

Годы	Всего	Из них			В % к итогу		
		Моложе трудоспособного возраста	Трудоспособного возраста	Старше трудоспособного возраста	Моложе трудоспособного возраста	Трудоспособного возраста	Старше трудоспособного возраста
1926	2665,8	1140,1	1324,6	199,5	42,8	49,7	7,5
1939	3159,0	1447,1	1445,8	265,5	45,8	45,8	8,7
1959	3341,6	1159,3	1813,1	369,0	34,7	54,3	11,0
1970	3814,9	1408,9	1903,4	501,4	36,9	49,9	13,2
1979	3844,3	1058,5	2249,0	535,7	27,5	58,5	14,0
1989	3943,1	1052,9	2208,2	682,0	26,7	56,0	17,3
2002	4104,3	872,0	2438,2	793,3	21,3	59,4	19,3
2010	4072,3	742,3	2509,3	820,2	18,2	61,6	20,2
2015 прогноз	4063,8	788,3	2366,2	909,3	19,4	58,2	22,4
2025 прогноз	3994,3	814,8	2073,2	1106,2	20,4	51,9	27,7
2030 прогноз	3927,4	744,2	2047,8	1135,4	18,9	52,2	28,90

Из данных табл. 1 следует, что наблюдается закономерная тенденция изменений в соотношении приведенных возрастных групп населения, которая связана с динамикой рождаемости. Начиная с переписи 1926 г. во всех остальных переписях, за исключением переписи 1989 года, численность населения в трудоспособном возрасте постоянно росла. Скажем, в 1926 г. численность населения в трудоспособном возрасте составила 1324,6 тысячи человек, постепенно увеличиваясь, она к 2010 г. достигла до 2509,3 тысячи человек. Заметим, что за все годы переписей максимальный уровень в 2010 году был достигнут не только по численности лиц в трудоспособном возрасте, но и по ее удельному весу во всем населении. Удельный вес данной возрастной группы соответственно увеличился с 49,7 в 1926 г. до 61,6% в 2010 г.

С развалом СССР и формированием нового Российского государства, опирающегося на рыночные условия, экономические отношения в корне изменились. Государство перестало быть единоличным собственником средств производства, тем самым оно стало неспособным размещать их по территории с учетом общегосударственных интересов. Экономические интересы ча-

стного капитала заключаются в увеличении прибыли, тогда как интересы государства могут быть геополитическими. Это привело к противоречию между государственными интересами и интересами частного капитала.

Что касается территориального распределения трудовых ресурсов, то и здесь государство практически также утратило свою роль. В новых условиях оно отказалось от административно-командных методов распределения и перераспределения трудовых ресурсов по отраслям экономики и территориям. В то же время у государства пока нет других адаптивных к новым условиям эффективных мер рационального распределения трудовых ресурсов по территориям и отраслям.

Произошли изменения в структуре, размерах и направлениях миграции населения. Миграционные процессы приняли стихийные, не отвечающие государственным интересам, направления. В настоящее время основные потоки миграции устремлены в центральные и южные направления. Это приводит к концентрации населения, в том числе трудовых ресурсов в крупных мегаполисах: в Москве, Санкт-Петербурге, в Московской, Ленинградской областях, Краснодарском крае и на некоторых других территориях страны. В то же время происходит отток населения и трудовых ресурсов из Дальнего Востока, Восточной и Западной Сибири, т.е. из тех территорий, которые исторически являются слабозаселенными.

Несмотря на изменение направлений миграций, упала интенсивность внутригосударственных миграционных процессов. Высокие цены на жилье, нехватка общежитий, низкие заработки ослабили территориальное движение трудовых ресурсов и внутри Республики Башкортостан. Например, общий коэффициент по прибытию и убытию населения между Республикой Башкортостан и другими регионами России по сравнению с советскими годами упал в 1,5–2 раза.

Немаловажной причиной нарушения оптимального распределения ресурсов труда является деформация современной образовательной системы. Она, с одной стороны, заключается в диспропорции между подготовкой специалистов высокой и средней квалификации. При высоких темпах подготовки специалистов с высшим образованием начала сворачиваться подготовка специалистов со средним образованием, особенно квалифицированных рабочих кадров. В результате за последние годы в корне изменилось соотношение подготовки специалистов с высшим и средним образованием, а также начальным профессиональным образованием. Если в 2000 г. в Башкортостане на 100 выпускников вузов приходилось 264 выпускника с начальным профессиональным образованием и 172 выпускника со средним профессиональным образованием, то в последующем это соотношение изменилось в корне. В 2012 г. на такое число выпускников вузов приходилось только 50 выпускников с начальным и 56 выпускников со средним образованием.

С другой же стороны, сложилась большая диспропорция в профессиональной структуре выпускников внутри высшего, среднего и начального образовательных учебных заведений. Деформация в структуре развития различных видов образования, в профессиональном составе подготовки кадров отрицательно сказалось на рынке труда. В результате возникла структурная безработица. Особенно это коснулось рабочих специальностей. По отдельным рабочим специальностям спрос на рынке труда многократно превышает предложение.

Государство перестало быть единоличным собственником средств производства. Поэтому оно не может распределять и перераспределять капитал, исходя из государственных интересов. Поэтому фактическое распределение капитала может войти в противоречие с получением прибыли негосударственными собственниками. Пока у государства нет эффективных инструментов, дающих возможность распределять капитал в соответствии с общегосударственными интересами и создавать рабочие места в слабозаселенные территории.

Коренные изменения произошли в структуре и интенсивности межгосударственных миграционных потоков. Распад СССР привел к изменению демаркации государственных границ. Значительная часть границ оказалась необорудованной. Это привело к притоку нелегальных мигрантов в страну.

В советское время размеры межгосударственной миграции населения были столь незначительными, что не оказывали влияния ни на демографические показатели, ни на трудовые ресурсы. С коренными изменениями в политическом устройстве страны, переходом на рыночные отношения миграция населения между государствами получила значительное развитие. Появилась так называемая трудовая миграция, размеры которой по существу полностью не учитываются.

Существенные изменения произошли в миграции населения между городом и деревней. Для современной миграции населения между городом и селом характерны две особенности. Во-первых, ослабла интенсивность миграции населения между городом и деревней. Это нашло отражение в соотношении городского и сельского населения. Сложившееся распределение населения и трудовых ресурсов республики между городом и деревней не отвечает современным требованиям индустриализации производства. Высокий удельный вес сельского населения (38,9% в 2013 г.), с одной стороны, свидетельствует о низком уровне интенсификации сельскохозяйственного производства, с другой же стороны, об ослаблении миграционных связей между городом и сельской местностью. Следствием изменения миграции населения в сельской местности расширяются неиспользуемые земли сельскохозяйственного назначения. В то же время высокие цены на жилье сдерживают миграцию сельского населения в города Башкортоста-

на. Во-вторых, отсутствие условий для переселения в города вынуждает сельских трудовых ресурсов трудиться за пределами своих населенных пунктов. По данным переписи населения 2010 г., в сельской местности в расчете на тысячу человек в возрасте 15–72 лет, занятых в своем населенном пункте, работали за его пределами в других поселениях Башкортостана 107 человек, в других субъектах 40 человек.

В городах же указанные показатели оказались намного меньше и соответственно составили 35 и 34 человека. Указанные показатели свидетельствуют о том, что в сельской местности в результате высокой безработицы и отсутствия условий для переселения в города большая часть трудовых ресурсов вынуждена трудиться за пределами своих поселений.

В настоящее время государство утратило и прежние инструменты регулирования распределения трудовых ресурсов. В то же время пока оно не приобрело других, дающих возможность регулировать распределение трудовых ресурсов с учетом государственных интересов.

Высокие темпы прироста трудовых ресурсов не оказывали большого негативного влияния на развитие экономики страны. В то же время сложившиеся размеры трудового потенциала негативно не сказывались на уровне безработицы.

Однако в ближайшие несколько десятилетий ситуация в стране и в большинстве ее регионов в корне изменится. Это можно видеть на примере Башкортостана. Судя по данным таблицы 1, уже в 2015 г. произойдет существенное сокращение населения в трудоспособном возрасте. В последующие годы темпы сокращения данной демографической группы населения ускорятся. По прогнозам Федеральной службы госстатистики, к 2030 г. по сравнению с 2010 г-м в Республике Башкортостан численность населения в трудоспособном возрасте уменьшится на 461,5 тысячи человек.

В условиях сокращения трудовых ресурсов необходимы коренные изменения в области социально-трудовых отношений. Основным направлением преодоления сокращения трудового потенциала должно стать повышение производительности труда. К сожалению, в настоящее время собственники не заинтересованы в сокращении трудовых затрат на производимые товары и услуги. Увеличение прибыли они стараются обеспечивать не сокращением издержек производства, а повышением цен и тарифов. Однако только повышение производительности труда не даст возможности полностью восполнить сокращение трудовых ресурсов. Поэтому необходимо привести в действие и другие резервы. На наш взгляд, они должны охватить следующие направления. Целесообразно разработать меры оживления внутренней миграции трудовых ресурсов. Для этого следует разработать меры, позволяющие стимулировать перераспределение трудовых ресурсов из малых городов, сельской местности, в которых

сложился избыток рабочей силы, в поселения, испытывающие в ней потребность.

В рационализации распределения трудовых ресурсов в условиях их существенного сокращения большое значение приобретает оптимизация специальных учебных заведений по подготовке специалистов высшей, средней квалификации, а также и рабочих кадров. В этих целях целесообразно разработать укрупненные балансы по основным специальностям.

ОПТИМИЗАЦИЯ СТРУКТУРЫ И ФУНКЦИЙ ОРГАНОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В УСЛОВИЯХ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ ТЕРРИТОРИЙ

OPTIMIZATION OF STRUCTURE AND FUNCTIONS OF BODIES OF MUNICIPAL MANAGEMENT IN THE CONDITIONS OF INNOVATIVE DEVELOPMENT OF TERRITORIES

Е. В. Евтушенко,
г. Уфа, профессор кафедры инновационной экономики Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, доктор экономических наук
E. V. Evtushenko,
c. Ufa, professor of innovation economy law Bashkir Academy of public service and management at the President of the Republic of Bashkortostan, Doctor of Economic Sciences

Аннотация: *В статье раскрываются необходимые структурные преобразования органов муниципальной власти в условиях административной реформы.*

Ключевые слова: *административная реформа, муниципальное управление, территориальное развитие, электронное правительство, инновационное развитие, модель инновационного развития.*

Abstract: *The article describes the necessary structural transformation municipal authorities under the administrative reform.*

Keywords: *administrative reform, municipal management, territorial development, electronic government, innovative development, model of innovative development.*

Институциональные преобразования в системе муниципального управления актуальны в любой экономической ситуации: в благоприятной – для стимулирования экономического роста территории; в кризисной – для ее финансовой стабилизации. Более того, как показывает практика, рациональные институциональные преобразования способны даже в период глобальной стагнации или рецессии обеспечить инновационный сценарий развития отдельных территорий или, как минимум, создать предпосылки для реализации подобного сценария в будущем.

По данным Росстата, в 2001 г. на тысячу занятых в РФ было 17,6 чиновника, а в 2012 г. их уже стало 23,1. Но МВФ отмечает, что если к ним прибавить всех бюджетников и работников государственных предприятий, то ситуация иная. Доля работников государственного сектора с 1995 г. по 2010 г. устойчиво сокращалась – с 40 % до 30 %. Таким образом, мы наблюдаем активный рост административно-управленческого аппарата всех уровней при существенном сокращении работников, непосредственно выполняющих производственные функции (объекта управления).

В результате, в настоящее время в России на содержание государственного аппарата тратится в два раза больше средств, чем в США, население которых значительно больше (315 млн. человек против 141 млн. человек в РФ), а американский ВВП в 7 раз превосходит российский.

Оптимизация структуры и функций местной власти возможна лишь в рамках полноценной и эффективной административной реформы в стране в целом. Административные реформы в современной России (после 2000 г.) имеют долгую, но бесславную историю. Начало этому процессу было положено Указом Президента Российской Федерации от 23.07.2003 г. № 824 «О мерах по проведению административной реформы в 2003–2004 годах».

Для реализации основных направлений административной реформы также Указом Президента РФ от 16.07.2004 г. № 910 «О мерах по совершенствованию государственного управления» была образована комиссия при Президенте РФ, которой были проанализированы 5634 управленческие функции, из которых 1468 были признаны избыточными, 263 дублирующими и 868 – требующими изменений. Таким образом, управленческие функции исполнительной власти должны были быть сокращены на 25%, примерно столько же должны были быть изменены или уточнены.

Фактически административная реформа 2004 г. привела к увеличению числа и численности персонала федеральных органов исполнительной власти. Если до реформы число федеральных ведомств было 58, после первой реорганизации в марте 2004 г. их стало 76, после корректировки реформы в мае 2004 года – 80, а в конце 2005 года 84.

Вторая попытка оптимизации численности и функций органов государственной и муниципальной власти была предпринята в конце 2010 г. Указ президента Российской Федерации от 31.12.2010 г. № 1657 «Об оптимизации численности федеральных государственных гражданских служащих и работников федеральных государственных органов» предусматривал сокращение численности указанных категорий работников не менее 5% до 31.03.2011 г., не менее 10% до 31.03.2012 г. и не менее 20 % до 31.03.2013 г. Несмотря на регулярные ведомственные отчеты о выполне-

нии данного Указа, численность государственных служащих в целом продолжает увеличиваться.

Последняя к настоящему времени попытка сокращения предпринята недавно – в сентябре 2013 г. Председателем Правительства РФ Д. А. Медведевым дано поручение подготовить предложения о перераспределении полномочий от федеральных к региональным органам исполнительной власти. Предложения в данное время еще не подготовлены, но анализ предыдущих результатов административной реформы позволяет предположить, что если это поручение не будет проигнорировано аппаратом, то его исполнение еще более деформирует систему государственного и муниципального управления.

В чем причины столь явных неудач в проведении административной реформы? Помимо очевидного сопротивления бюрократического аппарата и отсутствия политической воли руководства страны следует обратить внимание на:

1) отсутствие концепции реформы (то сокращение государственного вмешательства в рыночную экономику, то повышение роли государства в экономике, то перераспределение управленческих функций между различными уровнями системы управления);

2) бессистемность проводимых мероприятий (большинство предложений по «оптимизации» подготавливались самими ведомствами с учетом собственных интересов, поэтому реформа административного аппарата в целом была противоречива и отдельные ее блоки плохо согласовывались друг с другом);

3) постоянные изменения целей, показателей и механизмов реализации реформы (сокращение численности/укрепление «вертикали власти»; Правительственная комиссия/комиссия при Президенте РФ/аппарат правительства);

4) «электронное правительство» рассматривалось и продолжает рассматриваться как виртуальный аналог традиционных органов управления, в то время как его эффективное применение возможно при радикальном изменении информационных потоков, принципов согласования и др.);

5) отсутствие механизмов контроля, обратной связи (ставится цель сократить аппарат управления, а фактически он увеличивается в 1,5 раза).

На наш взгляд, радикальная административная реформа объективно необходима, возможна и должна состоять из блоков и этапов, представленных на рис. 1.

Институциональные преобразования			
	Законодательные	*Административно-управленческие*	*Финансово-экономические*
1 этап	Радикальное сокращение законодательных (и подзаконных) норм регулятивного характера	Сокращение административно-управленческого персонала	Обеспечение соответствия полномочий и финансового обеспечения территорий (объективность межбюджетных трансфертов, дотаций и др.)
2 этап	Максимальный переход на нормативные акты прямого действия	Использование полноформатной системы электронного правительства	Формирование адекватной налоговой базы территорий
3 этап		Развитие системы самоуправления муниципальных территорий	Создание системы стимулирования экономической активности территорий
Прозрачность и эффективность системы управления территорий			

Рис. 1. Модель институциональных преобразований в системе муниципального управления

Представленная модель не содержит принципиально новых элементов, ее отличие состоит в том, что, во-первых, предлагаемые меры должны быть радикальны (не 5 % сокращения аппарата управления, а в 2–3 раза); во-вторых, административная реформа не должна осуществляться самим аппаратом, необходимо создание структуры с соответствующими полномочиями, способной системно реализовать программу реформы и, в-третьих, ключевыми элементами административной реформы должны стать «электронное правительство» и СРО, что потребует изменения принципов работы государственной системы управления на всех уровнях.

Все три этапа институциональных преобразований должны выполняться не последовательно (когда сначала выполняется первый этап, затем начинается второй и т. д.), а параллельно: все этапы начинаются и выполняются одновременно, только первый этап в полном объеме должен быть выполнен в течение полугода, второй – за один год, третий – в течение двух лет.

Под инновационным развитием территорий в данном случае понимается не только и не столько развитие инновационных производств, но, в первую очередь, инновационная модель развития территории. С учетом исчерпания стимулов экономического развития в России инновационная

модель развития муниципальных образований – это единственный способ достижения позитивных изменений в стране.

Ключевым моментом административной реформы на муниципальном уровне является оптимизация функций муниципальной власти. Принципами подобной оптимизации, по нашему мнению, должны стать:

1) сочетание управленческих полномочий и финансовой обеспеченности территорий;

2) информационная прозрачность и подконтрольность населению системы местного самоуправления;

3) устранение дублирования функций с другими уровнями государственного управления;

4) работа по схеме «одного окна» (наличие в каждом муниципальном образовании как минимум одного многофункционального центра, решающего все вопросы населения, относящиеся к местной власти), а в перспективе «электронного муниципалитета», обеспечивающего согласования и получение необходимых справок и документов не выходя из дома;

5) минимизация внутреннего документооборота;

6) использование лучших мировых практик муниципального управления (Швейцария, Сингапур, Германия).

Инновационная модель управления муниципальными образованиями может быть реализована в рамках известной матрицы «упразднить – снизить – повысить – создать» (рис. 2).

Упразднить	**Повысить**
1) дублирование функций с региональными и федеральными структурами; 2) зависимость глав муниципалитетов от региональной власти.	1) прозрачность информационных потоков; 2) контроль населения за местной властью; 3) роль СРО в управлении территориями; 4) уровень финансовой самостоятельности территорий.
Снизить	**Создать**
1) количество регулятивных действий; 2) внутренний документооборот; 3) число муниципальных чиновников, количество МУПов и др.	1) условия для активной работы СРО, обеспечивающих социально-экономическое развитие территорий; 2) типовую платформу «электронного муниципалитета».

Рис. 2. Матрица реализации инновационной модели управления муниципальным образованием

Реформа муниципальных органов управления невозможна без радикальной реформы государственного аппарата на тех же принципах (сокращение численности и оптимизация структуры органов управления, прозрачность их деятельности, эффективность, гибкость, унифицируемость).

ЛИЧНЫЕ ПОДСОБНЫЕ ХОЗЯЙСТВА КАК ФАКТОР ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

В. В. Жилин,
профессор кафедры государственного и муниципального управления
Башкирской академии государственной службы и управления
при Президенте Республики Башкортостан, доктор экономических наук
V. V. Zhilin,
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 Economic Sciences

Аннотация: *В статье рассматривается роль личных подсобных хозяйств в экономике муниципального образования. Проведен анализ состояния личных подсобных хозяйств, определена их доля в экономике региона, выявлены основные факторы, влияющие на их развитие, предложены основные направления устойчивого развития личных подсобных хозяйств на территории муниципальных образований.*

Ключевые слова: *личное подсобное хозяйство, муниципальное образование, производство продукции, инвестиционная привлекательность, устойчивое развитие.*

Abstract: *The article examines the role of private farms in the economy of the municipality. The analysis of family farms, and determined their share in the region's economy, the main factors influencing their development, the basic directions of sustainable development of private farms in the territory of the municipalities.*

Keywords: *private farms, municipal, production, investment attractiveness, sustainable development.*

Экономическая основа местного самоуправления основывается на ресурсах муниципальной деятельности – муниципальной собственности, ее составе, правовых режимах, особенностях управления, осуществления имущественных прав, а также средствах местных бюджетов, которые формируются, утверждаются и исполняются муниципальным образованием самостоятельно, что позволяет существенно изменить деятельность поселений. Бюджет муниципального образования предполагает наличие собственных доходных источников, которые закреплены за поселениями Налоговым и Бюджетным кодексами в виде местных налогов (налог на имущество физических лиц и земельный налог) и закрепленных на постоянной основе отчислений от федеральных налогов. Следовательно, создание условий для развития сельских подворий, именуемых в настоящее время как домашние или личные подсобные хозяйства (ЛПХ), на территории муниципального образования является актуальным.

Личное подсобное хозяйство (ЛПХ) – это особая форма хозяйственно-трудовой деятельности граждан, прежде всего проживающих в сельской местности, по производству сельскохозяйственной продукции, основанная на их частной собственности на средства производства, а также

продукцию и доходы, полученные в результате такого труда. Спецификой личного подсобного хозяйства как сферы экономической деятельности сельского населения является то, что первичной производственной ячейкой в нем является семья. Членами личного подсобного хозяйства могут быть супруги, их дети, достигшие шестнадцатилетнего возраста, родители, а также другие граждане, совместно проживающие и осуществляющие ведение общего хозяйства.

Личные подсобные хозяйства населения, представляя собой одну из форм аграрного бизнеса, успешно сотрудничают с другими формами и дополняют крупный агробизнес. Они заняли свою нишу в структуре сельскохозяйственного производства, их социальная и экономическая значимость в последние годы значительно выросла. ЛПХ в настоящее время играют существенную роль в аграрном производстве и развитии экономики муниципального образования. Значение ЛПХ определяется, в первую очередь, с точки зрения наполнения продовольственного рынка сельскохозяйственной продукцией, во-вторых, с позиции решения социально-экономических проблем поселений (в связи с ограниченными возможностями трудоустройства сельского населения для многих из них ЛПХ стало единственным источником дохода, единственным средством к существованию). По мнению А. В. Петрикова[1] [1], на это есть объективные причины. Во-первых, между мелким и крупным производством в любой экономике, в том числе российской, складывается естественное разделение труда: в крупных предприятиях сосредотачиваются высокомеханизированные производства, в мелких – производства, где велик удельный вес трудоемких, обычно ручных операций. Эта закономерность проявляется и в современной отраслевой структуре сельского хозяйства России. Некоторые сельскохозяйственные технологии в принципе не поддаются механизации. Новые возможности для ЛПХ открываются в связи с ростом спроса на высококачественное продовольствие, произведенное без использования химикатов.

Во-вторых, развитие высокотоварных ЛПХ с постепенным превращением их в фермерские хозяйства становится условием развития бизнеса на селе. С одной стороны, семейные хозяйства выступают формой самозанятости работников, высвобождаемых из крупных предприятий (за последние 15 лет из них уволилось около 5,5 млн. человек), а с другой – крупные сельскохозяйственные компании могут увеличивать свой выпуск за счет договоров с семейными хозяйствами.

В-третьих, личные подсобные хозяйства, составляя основу сельского расселения, обеспечивают ряд важнейших социальных благ: социаль-

[1] Петриков А. В. Личные подсобные хозяйства России: проблемы и перспективы развития // Экономика сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий. – 2007. – № 5. – С. 6–9.

ный контроль над территорией (и тем самым укрепление геополитической безопасности и территориальной устойчивости страны); воспроизводство традиционной культуры и традиционного ландшафта, что содействует социальному здоровью общества; социализация личности и уход за старшим поколением (десятки тысяч детских дошкольных учреждений и домов для престарелых надо было бы построить, если бы сельские домохозяйства не выполняли этих функций); удовлетворение рекреационных потребностей городского населения (миллионы горожан проводят отпуск в деревне); сохранение биоразнообразия и местной рецептуры переработки продукции.

Все эти блага лишь частично оцениваются рынком, но зато имеют непреходящее значение для безопасности и развития регионов, для здоровья нации, сохранения исторических традиций и культуры народов, населяющих Россию.

Следует отметить, что в Республике Башкортостан ЛПХ – это весьма устойчивая форма хозяйствования. ЛПХ оказалось относительно устойчивым в период гонений против него и в периоды тяжелые для всего сельского хозяйства. Отчасти такая устойчивость определяется воспроизводственными связями с крупным производством.

На функционирование и развитие ЛПХ существенное влияние оказали следующие факторы: большая роль ЛПХ в обеспечении продовольствием как самих сельских жителей, так и горожан; значительная социальная роль ЛПХ; неразрывная связь между крупным сельскохозяйственным производством и ЛПХ; принципиальное различие механизма развития крупного и мелкого производства; неоднозначное отношение общества к факту существования ЛПХ.

Вхождение России в ВТО диктует свои требования для функционирования личных подсобных хозяйств. Сегодня на первое место в их работе выходят проблемы формирования и использования ресурсного потенциала, адаптации к рынку, активизации предпринимательской инициативы.

Проведенное исследование позволит выявить тенденции в развитии ЛПХ, на основе формирования и наращивания их ресурсного потенциала, определить их место и роль в развитии экономики муниципального образования, что требует объективной оценки состояния и уровня развития этой формы сельскохозяйственного производства, в контексте с общей характеристикой состояния сельскохозяйственного производства в регионе.

По данным Федеральной службы государственной статистики Российской Федерации[1], Республика Башкортостан располагает значительными земельными ресурсами и по площади сельхозугодий среди субъектов Рос-

[1] Федеральная служба государственной статистики Российской Федерации. URL: http//www.gks.ru (Дата обращения: 29.10.13).

сийской Федерации занимает восьмое место (7342,9 тыс. га), по площади пашни (3678,8 тыс. га) – десятое. Республика занимает 3,4% сельскохозяйственных угодий страны, на которых производит около 3,2% всей ее валовой сельскохозяйственной продукции. Площадь сенокосов в республике составляет – 1254,4 тыс. га; пастбищ – 2366,5 тыс. га.

Пищевая и перерабатывающая промышленность в республике представлена более чем двумя тысячами предприятий. Из них около 200 крупных и средних, более 400 – малых, более полутора тысяч подсобных производств. Около 40% всего объема производства приходится на долю мясной и молочной промышленности. На долю сельского хозяйства и перерабатывающих отраслей АПК приходится 11% валового регионального продукта.

Всего в России насчитывается 17,9 млн. личных подсобных хозяйств: 15,8 млн. на селе и 2,1 млн. в городе. Количество семей, ведущих личное подсобное хозяйство, в Республике Башкортостан составляет 586 тыс. Личные подсобные хозяйства содержат домашний скот (КРС, овцы, лошади, свиньи, козы, домашняя птица, пчелы), выращивание которого традиционно для соответствующих природно-климатических зон республики и экономически оправдано. На закрепленных земельных участках личные подсобные хозяйства традиционно выращивают овощи, плоды и ягоды.

Анализ тенденций изменения и определение перспектив дальнейшего развития ЛПХ населения приобретает особое значение в условиях нестабильной экономической ситуации и спада производства в общественном секторе сельского хозяйства, т.к. в условиях низкой доходности общественного сектора и обострения продовольственной проблемы развитие индивидуального сектора активизировалось.

Так, если в 1990 г. на долю сельскохозяйственных предприятий Республики Башкортостан приходилось 66,7%, на ЛПХ 33,3% в валовом производстве сельскохозяйственной продукции, то начиная с 2000 г. наблюдается устойчивая тенденция снижения удельного веса продукции сельскохозяйственных предприятий, и соответственно, увеличение доли индивидуального сектора. Если объем валовой продукции составил в 2012 г. 101,1 млрд руб., или 85,2% к уровню 2011 г., то доля продукции ЛПХ в общем объеме сельскохозяйственной продукции к 2012 г. составила уже 63,4%, в том числе продукции растениеводства 46,1%, продукции животноводства 74,1%.

Произошедшие структурные изменения, которые привели к повышению доли ЛПХ в стоимости валовой продукции, являются, прежде всего, результатом падения производства продукции в сельскохозяйственных предприятиях. Тот факт, что в Республике Башкортостан доля ЛПХ в производстве сельскохозяйственной продукции выше, чем в Российской

Федерации и регионах ПФО, объясняется более высокой плотностью населения.

Особенно большие объемы картофеля, овощей, плодов и ягод производятся в хозяйствах населения. Для личного сектора закономерным является абсолютный и относительный рост производства в нем и высокая доля при неблагоприятных условиях развития общественного сельскохозяйственного производства. За 2000–2010 гг. производство мяса в личном секторе возросло с 67,3% до 74,7%, молока – с 57,3% до 67,3%, шерсти – с 85,2% до 95,5%, меда – с 73,3% до 81,1%. Осталось на прежнем уровне производство яиц (около 33%), плодов и ягод (97%), картофеля (96%), овощей (79%).

Необходимо отметить, что такая ситуация сложилась не только в силу преимущества производства в индивидуальном секторе, сколько благодаря сложившейся структуре производства. Так, в ЛПХ значительная часть посевов заняты высокоинтенсивными и трудоемкими культурами (овощи, плоды), дающими больший выход продукции с 1 га, чем зерновые и кормовые культуры, занимающие в структуре валовой продукции сельскохозяйственных предприятий около 38 процентов.

Можно сказать, что сегодня складывается определенное разделение труда: сельскохозяйственные предприятия выращивают все зерновые, кормовые культуры, сахарную свеклу, подсолнечник, а личные подсобные хозяйства в основном производят картофель, овощи и животноводческую продукцию. Формируется стихийная кооперация между указанными группами хозяйств: крупные сельскохозяйственные предприятия по существу обеспечивают ЛПХ кормами, а последние помогают выполнять их договорные обязательства по продаже некоторых продуктов животноводства. Сравнивая потребности населения республики в основных сельскохозяйственных продуктах с их производством в ЛПХ, можно сделать следующие выводы: в ЛПХ производится половина потребности населения в мясе, более 80% потребности в молоке, 40 % – яиц, 71 % – овощей, полностью удовлетворяются потребности в картофеле.

В ЛПХ республики к началу 2007 г. насчитывалось 1011,4 тыс. голов крупного рогатого скота, что на 47,4% больше, чем в 1991 г., в том числе коров 424,7 тыс. голов, что на 25,8 процентных пунктов превышает показатели 1991 года. Рост поголовья в личном секторе во многом обеспечивался за счет поступления из разорившихся сельскохозяйственных предприятий. Однако проведенный анализ за период 2010–2012 гг. показывает, что размер поголовья крупного рогатого скота в личном секторе имеет устойчивую тенденцию к снижению.

Увеличение производства продукции растениеводства в личных подсобных хозяйствах способствовало тому, что при спаде производства этих

видов продукции в сельскохозяйственных организациях, валовый сбор в целом по республике не сократился, а даже вырос – овощей на 236 тыс. т., или в 2,2 раза, картофеля в 1,5 раза.

Однако увеличение производства мяса в ЛПХ не смогло компенсировать уменьшение его производства в крупных сельскохозяйственных предприятиях, вследствие чего тенденция спада общего объема производства мяса в Республике Башкортостан сохраняется.

Сравнительно высокие темпы роста объема производства мяса в ЛПХ населения достигались в основном путем перераспределения поголовья скота, материально-технических и кормовых ресурсов из общественного сектора в частный. Существенную роль в такой структурной перестройке сыграло и то, что производство мяса в ЛПХ непосредственно связано с его потреблением в семье. Отметим и тот факт, что производство мяса в ЛПХ осуществляется на базе скота не мясного направления.

Анализ урожайности сельскохозяйственных культур позволил сравнить результаты хозяйствования крупных сельскохозяйственных предприятий с личными подсобными хозяйствами. Сравнение показало, что урожайность сельхозкультур в индивидуальном секторе зачастую выше, чем в общественном производстве. Так, в ЛПХ сельского населения за 2000–2010 гг. средняя урожайность овощей открытого грунта составила 117,6 ц/га, что на 8% больше урожайности овощей в сельскохозяйственных предприятиях. Урожайность картофеля за последние пять лет примерно в 1,5 раза выше, чем в общественном хозяйстве. Это происходит, прежде всего, за счет индивидуального ухода за сельскохозяйственными культурами, проведение всех работ в оптимальные сроки и сокращение потерь при ручной обработке по сравнению с машинной. Однако следует отметить, что урожайность овощных культур в индивидуальном секторе постепенно снижается и не достигает уровня 1991–1995 гг., где средняя урожайность овощей составляла 145 ц/га.

Учитывая возрастающую роль личных подсобных хозяйств в производстве сельскохозяйственной продукции, приняты законы «О личном подсобном хозяйстве» № 112-ФЗ от 07.07.2003 г. (ред. от 21.06.2011 г. № 147-ФЗ)[1] и «О личном подсобном хозяйстве граждан в Республике Башкортостан» № 52-з от 07.02.2000 г. (ред. от 27.04.2009 г.)[2].

Данные законы позволили укрепить организационно-правовое и социальное положение личных подсобных хозяйств, устранить противоречия и проблемы в законодательстве, регулирующем их деятельность, что по-

[1] Федеральный закон «О личном подсобном хозяйстве» № 112-фз от 07.07.2003 г. (ред. от 21 июня 2011 г. № 147-фз).

[2] Республиканский закон « О личном подсобном хозяйстве граждан в республике Башкортостан» № 52-з от 7 февраля 2000 г. (ред. от 27.04.2009 г.).

зволило рассматривать их хозяйственную деятельность наравне с сельскохозяйственными организациями.

Законами установлено, что личное подсобное хозяйство ведется гражданином совместно с членами его семьи на земельном участке, который предоставлен или приобретен ими для этих целей. Закрепление законодательно статуса личного подсобного хозяйства имеет глубокий экономический смысл для развития муниципального образования. Впервые ЛПХ на основании данных законов получили наравне с сельскохозяйственными организациями возможность закрепить за собой сельскохозяйственные угодья для производства сельскохозяйственной продукции, которые в соответствии со ст. 15 Республиканского Закона 59-з «О регулировании земельных отношений в Республике Башкортостан» (в ред. от 21 сентября 2013 г.)[1] составляют 2,5 га. Таким образом, доля земель сельскохозяйственного назначения (по пашне), закрепленных за ЛПХ, потенциально может составить 40% от оборота земель Республики Башкортостан.

Функционирование ЛПХ основано на взаимодействии большого числа внутренних и внешних факторов производства. Выявляя и изучая возможности рационального сочетания этих факторов, можно воздействовать на результат производства. К числу внешних факторов можно отнести вопросы содействия предпринимательству и условия (предпринимательский климат) для развития бизнеса на территории муниципального образования, состояние окружающей среды, научно-технические достижения, экономическую политику государства. К внутренним факторам – такие основные производственные факторы, как земля, трудовые ресурсы, интеллектуальный потенциал, финансовые ресурсы и информация. Они должны сочетаться и в определенной степени заменять друг друга. Исключение составляет лишь такой фактор производства сельскохозяйственной продукции, как информация. Он не заменяется ни на один из перечисленных выше факторов, а должен присутствовать постоянно.

Проведенный анализ потенциала развития ЛПХ, отражающего как сильные, так и слабые стороны, показал, что многие проблемы функционирования этой формы хозяйства еще до конца не решены.

К слабым сторонам развития ЛПХ относятся: сложности материально-технического обеспечения производства; низкая конкурентоспособность продукции; низкая инвестиционная привлекательность; трудности самостоятельного выхода на рынки сбыта; сложности внедрения новых технологий; низкая информационная обеспеченность.

[1] Республиканский закон «О регулировании земельных отношений в республике Башкортостан» от 05.01.2004 г. № 59-з (ред. от 21.09.2013 г.).

В современных условиях на первый план выступает необходимость ускорения освоения научных достижений в сельскохозяйственном производстве, так как они способствуют повышению результативности производства, росту производительности труда и повышению эффективности функционирования личных подсобных хозяйств. Однако следует отметить низкую восприимчивость личных подсобных хозяйств к научным достижениям, а порой даже к деятельности научных организаций, в этом плане потребуется большая и настойчивая работа по восстановлению их платежеспособного спроса на научную и наукоемкую продукцию.

Настал тот период, когда наряду с завершенными и проверенными в производстве исследованиями необходимо собирать разрозненные эффективные решения инновационных проектов конкретной направленности «точки роста» и предлагать их для реализации, отвечая при этом наравне с ЛПХ за результат.

Созданная в Республике Башкортостан информационно-консультационная служба позволяет личным подсобным хозяйствам получать: данные о нормативно-правовых актах, инновационных проектах и их разработчиках, потенциальных инвесторах и рынках; консультацию по вопросам сельскохозяйственного производства; проводить обучение кадров в системе дополнительного профессионального образования и на курсах, созданных при информационно-консультационных службах; обеспечивать инновационно-инвестиционное обслуживание личных подсобных хозяйств.

Таким образом, перспектива развития ЛПХ в муниципальных образованиях зависит от решения следующих задач:

– государственная бюджетная поддержка ЛПХ через систему сельскохозяйственной потребительской кредитной кооперации, включая субсидирование части процентной ставки кредита сельскохозяйственным предприятиям, привлекаемым для закупки продукции ЛПХ, государственный заказ на закупку продукции ЛПХ, дотирование производства продукции ЛПХ на определенные целевые программы;

– возмещение части ставки по кредитам, предоставленным для приобретения ЛПХ оборотных средств (топлива, минеральных удобрений, семян, молодняка скота, кормов);

– привлечение средств государственного лизингового фонда для технической модернизации производства в ЛПХ и совершенствования племенных качеств скота;

– организация рынков сбыта сельхозпродукции для ЛПХ;

– совершенствование системы информационно-консультационного обеспечения ЛПХ.

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ МАРКЕТИНГ КАК ИНСТРУМЕНТ ИНВЕСТИЦИОННОЙ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ ГОРОДА

MUNICIPAL MARKETING AS A TOOL TO INCREASE THE INVESTMENT ATTRACTIVENESS OF THE CITY

Н. У. Ибрагимова,
г. Уфа, доцент кафедры государственного и муниципального управления Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, кандидат экономических наук
N. U. Ibragimova,
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, Doctor of Economic Sciences

Аннотация: *Для расширения возможностей городу нужно обладать навыками привлечения инвесторов, предприятий, жителей и туристов. Городу, как и товарам и услугам, нужен эффективный маркетинг. Современный город должен определить свои особые черты и распространять информацию о своих конкурентных преимуществах с целью привлечения инвестиций. Для развития и усиления конкурентных преимуществ необходимо определить свои сильные и слабые стороны, а также возникающие возможности и угрозы. Следует найти способы дифференцирования и позиционирования города в сознании своих целевых групп.*

Ключевые слова: *муниципальный маркетинг, инвестиционная привлекательность, городская среда, управление территорией, инфраструктура.*

Abstract: *To enhance the city needs to have the skills to attract investors , businesses, residents and tourists. City , as well as goods and services need effective marketing. Modern city must determine its own special features and disseminate information on its competitive advantages in order to attract investment. To develop and strengthen the competitive advantages necessary to identify their strengths and weaknesses, as well as emerging opportunities and threats. Should find ways of differentiation and positioning of the city in the minds of their target groups.*

Keywords: *municipal marketing, investment attraction, urban environment, territory management, infrastructure.*

Каждое из муниципальных образований выполняет конкретные экономические функции. В одних местах экономика диверсифицирована, в других господствует одна отрасль промышленности. Одни города живут за счет сферы обслуживания, другие представляют собой сельскохозяйственные районы. Однако экономическая деятельность какого-либо города не обязательно ограничивается существующими экономическими границами и даже небольшое муниципальное образование может вывести свой бизнес и экономику города на международный рынок, все реже встречая на своем пути административные барьеры. Города заинтересованы в конкретном росте, который может способствовать появлению новых рабочих мест и увеличению налогооблагаемой базы. И здесь приоритетное значение имеет привлечение в город бизнеса, промышленности и инвестиций. На современном этапе эко-

номического развития многие города стараются привлечь международных инвесторов, заинтересованных в расширении бизнеса путем слияния или покупки, или участием в новых проектах. В настоящий момент для повышения своей инвестиционной привлекательности и усилении своих конкурентных позиций города используют следующие стратегии:

– привлечение туристов и деловых посетителей;

– привлечение бизнеса из других мест;

– удержание и расширение существующего бизнеса;

– стимулирование развития малого бизнеса и содействие новым компаниям;

– увеличение притока инвестиций и объема экспорта;

– качественное изменение структуры населения и увеличение числа жителей[1].

Для эффективного планирования процесса привлечения бизнеса необходимо провести оценку экономики аудит отличительных особенностей месторасположения (местного делового климата). Регулярный аудит и уточнение условий ведения бизнеса, сравнительный анализ налогообложения бизнеса, сравнительный анализ производственных затрат и условий, ценовых факторов и характеристик качества жизни способствуют анализу экономики и инфраструктуры города. В таблице дана сравнительная характеристика факторов привлекательности, которые бизнес и инвесторы считают важными для большинства городов.

Анализ факторов месторасположения

Характеристики	Консервативные	Прогрессивные
Рабочая сила	Низкая стоимость, отсутствие квалификации	Качество, высокая квалификация
Налоговый климат	Низкие налоги и плохой сервис	Умеренные, хороший сервис
Финансовые стимулы	Минимальные производственные издержки, дешевая земля и рабочая сила	Рабочая сила, способная производить добавочную стоимость, высокий уровень профессионализма
Удобства	Жилье и транспорт	Культура, отдых и оздоровление, магазины, аэропорт
Школы	Доступность	Качество
Высшее образование	Несущественно	Наличие качественных вузов (филиалов), научные учреждения
Регулирование	Минимальное	Совместимые качество жизни и гибкость бизнеса
Энергоснабжение	Стоимость/доступность	Надежность и качество
Связь	Предполагаемое наличие	Технологическая обеспеченность
Бизнес	Приоритеты торгово-промышленной палаты	Партнерские отношения власти и бизнеса

[1] Котлер Ф. Маркетинг мест. Привлечение инвестиций, предприятий, жителей и туристов в города, коммуны, регионы и страны Европы. Пер. с англ.// Стокгольмская школа экономики в Санкт-Петербурге – 2005 г. С. 290.

За последние годы конкурентные преимущества территорий, их слабые и сильные места изменились. Как показывают данные таблицы, новые неэкономические факторы, такие как качество рабочей силы, культура, образование, политическая стабильность, деловой климат, современные телекоммуникации становятся все более важными для принятия решения о выборе места вложения инвестиций и ведения бизнеса. Города с университетами, с соответствующими научно-исследовательскими учреждениями, международными партнерскими отношениями и хорошими факторами качества жизни обладают преимуществами и являются более инвестиционно привлекательными. Во многих случаях при принятии решения о месте дислокации бизнеса энергичное муниципальное руководство может представлять большую ценность, чем дешевая земля или государственные субсидии.

Рассмотрим некоторые направления развития города, способствующие привлечению инвестиций и делового мира.

Индустрия услуг. Сегодня на сферу услуг приходится значительно больше 50% мирового производства, и взаимоотношения, в ходе которых образуется добавленная стоимость между сферой услуг и производством, являются принципиально важными для создания рабочих мест.

Муниципальное образование может привлечь сервисные компании и предпринимателей по очень многим направлениям, таким как клининг, кейтеринг, СМИ, автосервис, дизайн, торговля, туризм, подбор персонала, обучение и др. Многие проекты переустройства городской среды с самого начала планируются с учетом потребностей определенных сервисных отраслей. Но для привлечения инвестиций со стороны сервисных отраслей городу необходим систематический подход, создание ассоциаций компаний сферы услуг, которые владеют полной информацией о сервисных структурах и областях, в которых появляются новые предприятия, и установление с ними тесного контакта.

Торговля. Ни одно из явлений, связанное с размещением бизнеса, не преобразовывало ландшафт и экономику города как изменение соотношений сил в торговле. Этот сектор можно разделить на две крупные категории: оптовая и розничная. Многие муниципальные образования вкладывают огромные средства в торговую отрасль. Учитывая потенциальную эффективность торговой сферы, можно выделить несколько современных тенденций:

– меньшее число более крупных операторов;

– более тесные вертикальные и горизонтальные связи между производителями, оптовыми и розничными предприятиями;

– замедлившийся рост числа гипермаркетов;

– рост популярности франчайзинга;

– рост Интернет-торговли;

– рост сети многофункциональных логистических центров;

– рост применения в торговле информационных и автоматизированных технологий;

– появление новых концептуальных магазинов;

– тенденция к интернационализации и глобализации торговых сетей;

– развитие отечественных и региональных торговых сетей.

Быстрое развитие информационно-коммуникационных технологий создает условия перераспределения инвестиций и рабочих мест в дистрибьюции. Часть занятых в этой сфере переходит в область логистики, транспорта и информационный сервис в связи с растущей легкостью и популярностью заказывать и продавать товары через международные коммуникационные сети.

В качестве привлечения крупного ритейла в город необходим комплекс экономических стимулов, налоговых льгот, развитие транспортной инфраструктуры, а также активный и даже агрессивный маркетинг своей территории.

Большинство местных администраций и региональных органов признают важность удержания и расширения существующего бизнеса. Расширение бизнеса на определенной территории может происходить только в условиях хорошего делового климата. Активное удержание и расширение местного бизнеса – эффективный инструмент маркетинга территории. Важным элементом удержания и расширения бизнеса является налаживание партнерских отношений, цель которых – добиться максимальной интеграции предприятий. Интеграционные программы являются инструментом, поощряющим рост, новые инвестиции в создание новых рабочих мест со стороны существующих инвесторов[1].

В настоящее время в России реализуются инициативы, планы и программы содействия малому и среднему бизнесу. Все эти инициативы могут быть взяты на вооружение и на муниципальном уровне. Эффективным инструментом активизации малого предпринимательства в городе являются следующие мероприятия:

– приглашение директоров малых предприятий на встречу муниципальных органов власти с крупным бизнесом;

– приглашение руководителей малого и среднего бизнеса на общественно важные городские мероприятия;

– мониторинг динамики открытия и роста малых предприятий, осуществляемый местными властями;

– помощь в подборе кадров для малого и среднего бизнеса;

[1] Alison Warner. Capital working city (Город, где работает капитал). The Banker. // Financial Times.1997. – 27 ноября. сс. 25-27.

– доступность венчурного капитала для малого и среднего бизнеса;

– поощрение преподавателей и студентов местными вузами за участие в новых предпринимательских проектах;

– доступность офисных и производственных помещений, расположенных в городе, для предприятий малого и среднего бизнеса.

Одно из направлений привлечения инвестиций в город – это расширение экспорта и стимулирование иностранных инвестиций.

На современный рынок все большее число продуктов выводится с указанием места происхождения. Название места в состоянии придать дополнительную стоимость товарам и услугам. Правильно выбранное место-бренд делает товар или услугу более узнаваемой. Места, в свою очередь, могут улучшить свою экономику за счет указания «места происхождения» как элемента добавочной стоимости. В целях развития и дальнейшего стимулирования экспорта может использоваться ряд инструментов:

– государственный и частный сектор могут объединить свои усилия для разработки позиционирования места, которые укрепляют положение местного бизнеса (совместный бизнес);

– помощь муниципалитета путем открытия экпортно-консультационных служб;

– предоставление финансовых стимулов для поощрения продвижения товаров и услуг, например, путем участия в профессиональных выставках;

– содействие в отношении найма персонала, обучения языкам и особенностям межкультурных отношений.

Свободное перемещение товаров и людей на внутреннем рынке России и открытые границы привели к тому, что конкуренция между квалифицированной рабочей силой стала более напряженной. Доступ к интеллектуальному капиталу на муниципальном уровне представляет собой один из самых важных факторов в развитии города, поэтому привлечение людей представляет собой для города стратегическое вложение капитала. Важное значение здесь имеет размер и структура населения. Потеря населения может представлять серьезную экономическую угрозу, которая не только размывает базу налогообложения, но и приводит к формированию негативного имиджа территории. Приоритетом любого современного города является приток специалистов, менеджеров, инженеров, квалифицированных служащих, административных работников. Можно провести параллели между маркетингом в целях привлечения прямых инвестиций и маркетингом в целях привлечения новых жителей. Поэтому город, стремящийся к привлечению инвестиций, должен обеспечить максимум привлекательности для этих целевых групп специалистов. Факторами привлекательности могут являться разумные ставки налогов, возможность выбора комфортного жилья. Высокое качество образования, наличие детских са-

дов и школ, эффективные условия социального страхования. Город должен иметь и хорошую репутацию с точки зрения наличия международных связей, компетенций и образовательной мобильности. Использование таких возможностей приводит к росту интереса к городу со стороны целевых групп, стремящихся к образованию.

На современном этапе развития экономики от государственного сектора требуется планировать свою деятельность так, как это делают частные компании. Необходимо рассчитывать фактические затраты на производство государственных услуг, стремиться снижать себестоимость, но не качество услуг, закрывать неэффективные муниципальные предприятия, ликвидировать программы, не отвечающие потребностям общества. Основа эффективного управления территорией – это преодоление затратного мышления, использование превентивных действий, направленных на избежание более значительных затрат в будущем. Одним из важнейших направлений муниципального маркетинга является процесс стратегического планирования и, прежде всего, речь идет об увязывании политических нужд с рыночными силами, и в этом направлении необходимо определить свои ресурсы и возможности. Придерживаясь рыночной ориентации, одной из важнейших задач является привлечение инвестиций с целью удовлетворения потребностей общества и повышения благосостояния граждан.

МУНИЦИПАЛЬНАЯ МОДЕЛЬ ДОСТИЖЕНИЯ УСТОЙЧИВОСТИ АГРОКУЛЬТУРЫ: ЛОКАЛЬНЫЙ УРОВЕНЬ (НА ПРИМЕРЕ РЕСПУБЛИКИ ТАТАРСТАН)

MUNICIPAL MODEL TOWARDS AGROCULTURE SUSTAINABILITY: LOCAL LEVEL (IN THE REPUBLIC OF TATARSTAN)

Ч. И. Ильдарханова,
г. Казань, ученый секретарь Научно-исследовательского центра семьи и демографии Академии наук Республики Татарстан,
кандидат социологических наук
Ch. I. Ildarhanova,
c. Kazan, academic secretary Family and demography scientific-research center of the Academy of Sciences of the Republic of Tatarstan,
Candidate of Sociological Sciences

Аннотация: *В статье представлен обзор результатов серии социологических исследований НИЦ семьи и демографии АН РТ, посвященных изучению локальных перспектив достижения устойчивости агрокультуры на примере двух муниципальных районов Республики Татарстан. Дано авторское определение понятия «агрокульту-*

ра». Отражены схемы взаимодействия сельского населения, занятого в семейных фермах, с органами муниципальной власти.

Ключевые слова: *агрокультура, исполнительная власть, кредитная активность, локальное измерение, муниципальные ресурсы, муниципальный интерес, муниципальный район, органы муниципальной власти, Республика Татарстан, село, сельская семья, сельское население, семейная ферма, социальный капитал, фермер.*

Abstract: *Results of a series of social surveys held by Family and demography scientific-research center of the Academy of Sciences of the Republic of Tatarstan are reviewed in the article. Author's original definition of the term «agroculture» is given. The paper is devoted to the study of local perspectives of agroculture sustainability in two municipal areas of the Republic of Tatarstan. Schemes of interaction between local population involved in family farming and municipal authorities are presented.*

Keywords: *agroculture, credit activity, executive authority, family farm, farmer, local dimension, municipal area, municipal authorities, municipal interest, municipal resources, the Republic of Tatarstan, rural area, rural family, rural population, social capital.*

Сельский социум Республики Татарстан – это совокупность, «семья» из 43 муниципальных районов с сельским населением (13 из них – 100% сельские, 30 – смешанные), представленных 891 сельским поселением с 916602 жителями. Каждый их районов уникален, располагает оригинальным социальным запасом знаний, необходимых для решения большинства обыденных дел повседневной жизни – как социальных, так и природных. Муниципальный район как единица анализа в изучении устойчивости агрокультуры села республики дает возможность рассмотреть отличительные характеристики социально-экономических явлений и процессов, характерных для территории Татарстана с его социогеографическими особенностями на локальном уровне.

Сельское население традиционно занимается сельским хозяйством. В отличие от термина «агрикультура» (допускается написание агр*о*культура при полном соответствии смысла), означающего совокупность приемов и мероприятий, направленных на повышение культуры земледелия, понятие «агрокультура» подчеркивает историческую и национальную ценность данного вида занятости. В авторской интерпретации понятие «агрокультура» подразумевает собой рассмотрение не только отрасли материального производства, связанной, прежде всего, с сельским хозяйством, а всей совокупности культурных элементов села – особого образа жизни сельчан, их ценностей, установок, образцов поведения, жизненных траекторий, специфических рисков в том числе. Современное общество с его все большей ориентацией на сокращение использования физического и ручного труда ставит крестьянско-фермерское хозяйство традиционного вида в неустойчивое положение. С одной стороны, это процесс механизации, автоматизации, следственно, модернизации производства, с другой, утрата интереса к сельскохозяйственному сектору со стороны рабочих кадров ввиду неизбежности личной работы с землей, скотом и т. д.

Для восполнения количества желающих стать фермерами (даже если не брать во внимание отсутствие престижа в обществе данной профессии, а учитывать большие трудозатраты, связанные со становлением и управлением, обслуживанием крестьянско-фермерского хозяйства) особо актуально взаимодействие между административными и рабочими сторонами, образующими сельскохозяйственную социальную сеть. В агросоциуме, как системе деловых формальных и неформальных видов интеракций представителей разных социальных институтов, выделяется своя оппозиционная линия. Штрихами этой линии выступают и подавление развития фермерского сектора крупными агрохолдингами, управляемыми людьми, приближенными к органам законодательной власти, и погоня за количественными отчетными показателями структур исполнительной власти на фоне яростных усилий по оказанию реальной не только экономической, но и правовой, практической, организационной помощи ассоциативных объединений крестьянских хозяйств сельским фермерам. Цель у, казалось бы, противодействующих организаций одна – повышение уровня благополучия села за счет развития сельского хозяйства. Различна лишь значимость акторов сельскохозяйственного рынка, определяемая приносимым ими в бюджет доходом.

Семейная ферма в широком смысле – явление не новое. Принципиальное отличие крестьянского фермерского хозяйства от личного подсобного хозяйства состоит в осуществлении предпринимательской деятельности первого. Особый статус семейная ферма обретает как форма легитимного экономически-правового взаимодействия между государством, банковской сферой и фермером, регулируемая Государственной поддержкой малых форм хозяйствования АПК. Управление семейной фермой подвержено рискам: макроэкономическим, природно-климатическим, международным торгово-политическим, законодательным, социальным рискам. Районы способствуют инициативам активных фермеров и предоставляют земли, к примеру, от которых отказались владельцы ввиду их неиспользования, с их последующим оформлением в пользование (аренда у района). Если говорить о государственной поддержке развития семейных ферм, она осуществляется на нескольких уровнях – российском, республиканском, муниципальном.

Масштабное социологическое исследование по изучению перспектив развития сельской семьи и сельского социума в целом было проведено НИЦ семьи и демографии АН РТ в 2012–2013 гг. в Кукморском (численность населения района – 51644, 17067 – городское, 34577 – сельское)[1] и

[1] Была реализована серия опросов, интервью, кейс-стади по темам: «Социальный капитал села», «Межпоколенная образовательная мобильность сельской семьи», «Приемная семья», «Семейная ферма», др. с совокупной репрезентативной выборкой в каждом из указанных районов 2500 респондентов.

Пестречинском (численность населения – 29234 чел.; 100% сельское) муниципальных районах Республики Татарстан (далее РТ)[1]. Были также использованы первичные данные опроса глав сельских поселений по итогам достижений в сфере сельского хозяйства в районе за 2011 год (предоставлены Министерством сельского хозяйства и продовольствия Республики Татарстан).

Совокупная результативность деятельности 29 сельских поселений и 1 поселка городского типа Кукморского муниципального района вывела его на второе место в рейтинге 43 муниципальных районов РТ по показателям развития малых форм хозяйствования. Положение в рейтинге основано на таких индикаторах, как количество скота на 100 ЛПХ, льготные кредиты на 1000 жителей, активность в лизинг-грантах, в программах развития семейных ферм «Начинающий фермер», наличие кооперативов, собственных программ муниципальных образований. Реализуется программа «Повышение производительности и устойчивости развития крестьянских (фермерских) хозяйств и других малых форм хозяйствования в агропромышленном комплексе на 2009–2012 гг.». В 2012 г. личным подворьям было выдано 1856 субсидируемых кредитов на общую сумму 356 млн. рублей, с начала работы программы – 7058 кредитов на сумму 1,355 млрд. рублей.

В Кукморском муниципальном районе представлены муниципальные ресурсы поддержки развития фермерства. МУП «Гарант» создано по решению районного совета депутатов. Сфера деятельности – залоговое обеспечение привлекаемых кредитных ресурсов. Состав залогового фонда включает в себя дом престарелых в деревне Починок-Кучук, административное здание Палаты земельных и имущественных отношений, здание бывшей столовой по ул. Степана Разина и др.

Анализируемый район является лидером по множеству показателей, к ним относится выделение (а изначально спрос на них) льготных кредитов на развитие подворий, а как следствие, повышение уровня благополучия населения всего района. Потребление кредитных продуктов сельчанами напрямую определяется грамотностью, информированностью, активностью административного комплекса муниципалитета. Доверие к банковской системе и искоренение апатии в процессе оформления документов на участие в грантовых программах поддержки сельскохозяйственных проектов – в большей мере заслуга авторитета глав поселений и руководящего состава муниципаль-

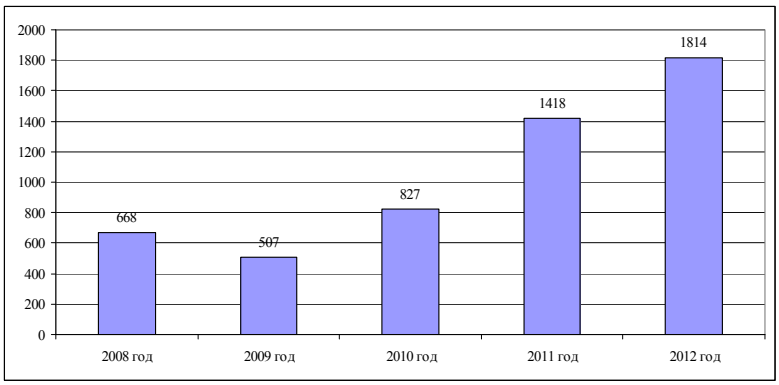
[1] Геодемографическая инфраструктура села: локальное измерение. Пестречинский муниципальный район Республики Татарстан (социологический анализ): монография // Под ред. Ф. А. Ильдархановой/ Аблаев М. Ф., Булатова Г. Н., Габдрахманов Н. К., Галиуллина Г. Р., Ибрагимова А. А., Ильдарханова Ч. И., Ильдарханова Ф. А., Ихсанова Д. Р., Комарова В. Н., Рубцов В.А., Якушкин Н.М. – Казань: «Отечество». – 2013. – 424 с.

ного района. Рост использования кредитных продуктов вырос, составив 1615 случаев на 2012 г. В районе представлен Кукморский дополнительный офис Татарстанского регионального филиала ОАО «Россельхозбанк».

Кредитная активность населения, занятого сельским хозяйством, характеризуется динамичной восходящей траекторией. Существенный рост кредитного спроса обусловлен популяризацией в СМИ возможностей банковского займа в развитии своего крестьянско-фермерского хозяйства и директивными установками республиканской исполнительной власти достичь положительных показательных результатов по внедрению программы в жизнь. Среднеарифметический показатель кредитования ЛПХ по району составил 196 тыс. руб./ЛПХ[1].

Диаграмма

Востребованность кредитных предложений ЛПХ Кукморского муниципального района в 2008–2012 гг. (в единицах)



Кукморский муниципальный район характеризуется активной деловой работой по реализации программы развития малого и среднего сектора сельскохозяйственного бизнеса. На территории района действует 42 семейных фермы, 23 из которых – высокотехнологичные, также в процессе строительства находятся еще 8 ферм (на 01.06.2013).

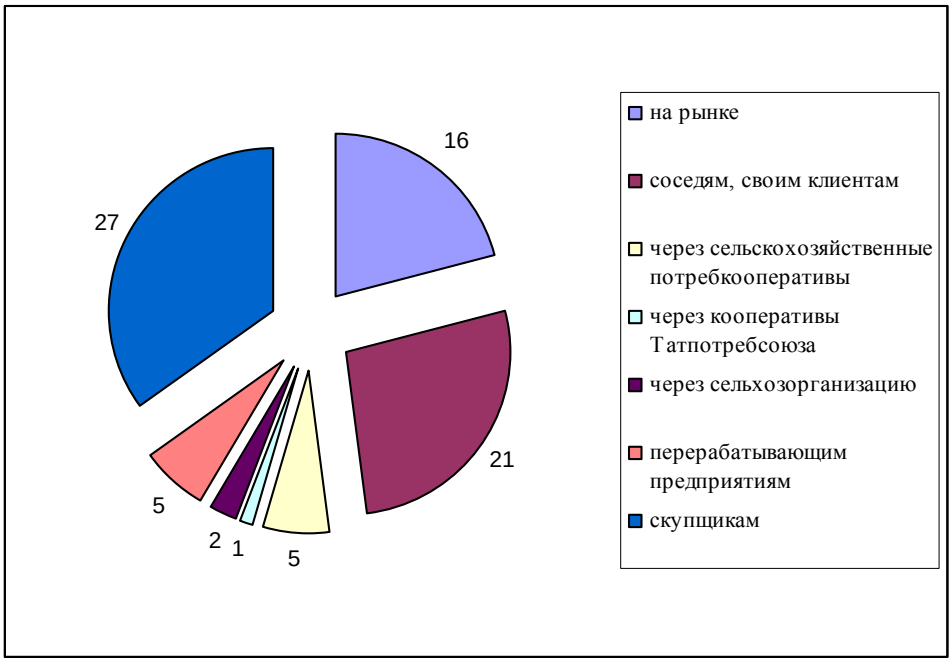
Мотивация населения производить сельскохозяйственную продукцию определяется, по мнению глав сельских поселений, одним фактором – возможностью иметь дополнительный источник денежных средств. 17% опрошенных экспертов отмечают, что мини-агробизнес составляет основной источник дохода населения района. Вовлеченность в сельскохозяйственную занятость ради самообеспечения

[1] Население и инфраструктура Кукморского муниципального района Республики Татарстан: конструирование локального социума: монография // Под редакцией Ильдархановой Ф. А. / Аблаев М. Ф., Габдрахманов Н. К., Ибрагимова А.А., Ильдаранова Ч. И., Ильдарханова Ф. А., Ихсанова Д. Р., Замалиева С. В., Зинатуллина Г. Ф., Мансуров Р. М., Якушкин Н. М. – Казань: «Отечество». – 2013. – 536 с.

продовольствием привлекает не более 1% сельского населения Кукморского муниципального района. Агропроизводство в небольших объемах нерентабельно.

Диаграмма

Реализация продукции населением Кукморского муниципального района (в количестве КФХ)



Конструирование агропространства в Кукморском районе носит организованный характер, в 25 сельских поселениях отведено специализированное место на рынке для реализации сельхозпродукции, произведенной в ЛПХ. В своих предложениях по оптимизации сбора и реализации агропродукции главы сельских поселений выделили самостоятельную деятельность частных подворий на рынках и скупку сельхозпродукции предприятиями переработки. Создание кооператива по сбору сельскохозяйственной продукции считают необходимым руководители чуть менее половины сельских поселений, поскольку налажена система скупки продукции КФХ конкретными предпринимателями. На конец 2012 г. созданные семейные фермы обеспечили трудовую занятость 77 жителям района – одна треть данной группы сосредоточена в Кошкинском сельском поселении, 2/7 части в равных долях представлены в Большесардекском и Сардекбашском поселениях. Вместе с Актанышским, Мамадышским, Пестречинским и несколькими другими районами, данный район является лидером по строительству в республике семейных ферм.

По результатам подведения итогов конкурсного отбора заявок для предоставления грантов по программе «Развитие семейных животноводче-

ских ферм в Республике Татарстан на 2012–2014 гг.» из 56 поданных в 2012 г. конкурсных заявок было поддержано 48. Из общего количества 4 были поданы главами КФХ Кукморского муниципального района. Все 4 были поддержаны как соответствующие требованиям конкурсной документации. В 2012 г. грант в размере до 1,5 млн. рублей по республиканским программам с федеральным соучастием «Поддержка начинающих фермеров» получили 3 кандидата и в размере до 5 млн.рублей по программе «Развитие семейных животноводческих ферм» 4 кандидата. Трехэтапная конкурсная программа «Лизинг-грант» также нашла свое применение в районе в 2012 г. у 8 участников. Из 12 КФХ Кукморского муниципального района, представивших заявку на предоставление субсидий субъектам малого и среднего предпринимательства РТ на частичное финансирование затрат, связанных с уплатой платежей по договору финансовой аренды (лизинга) оборудования в 2011 г., по оценке конкурсной комиссии оформили документы в соответствии с требованиями 6 крестьянско-фермерских хозяйств.

Среди особенностей развития семейных ферм в Пестречинском районе первый заместитель руководителя Исполнительного комитета муниципального района Г. П. Товкалев выделил поэтапную работу с фермерами, желающими повысить качество своего труда и производимой продукции. Рассчитывать на поддержку, связанную с оформлением документов по регистрации фермы, подачей заявок на российские, республиканские грантовые программы, выделением земли, могут люди, успешно осуществляющие работы на своем личном подсобном хозяйстве в течение года. Это служит своеобразным этапом профессионально-трудовой социализации, призванной уменьшить возможные риски, связанные с навыками, умениями в сельском хозяйстве. На 27.09.2012 в Пестречинском районе функционировало 8 высокотехнологичных семейных ферм, в полной мере отвечающих требованиям, условиям и принципам ведения сельского хозяйства на семейной основе.

Социально-экономические связи между людьми, ожидание взаимных обязательств, на основе которых возникает социальный капитал коллективного действия, привязаны к месту проживания человека, к локальной территории. У сельских жителей достаточно ярко выражена локальная идентичность – ощущение близости, единства с жителями своего населенного пункта возникает у 73% опрошенных. 40% жителей никогда не проживало на территории какого-либо другого населенного пункта своего района. Смена места жительства на порядок сложнее смены места работы, поэтому он чувствует себя «привязанным» к месту проживания и в силу этого объективно заинтересован в его обустройстве, получении качественных муниципальных услуг.

Информированность о возможностях ведения своего дела за предыдущий 2012 и текущий 2013 г. у жителей обоих сельских районов по их собственным заявлениям не изменилась, не увеличилось и число сельчан в обоих районах, принимавших участие в каких-либо формах обучения собственному делу в текущем году. Практически половина населения Кукморского и Пестречинского районов осведомлена о конкурсном отборе бизнес-проектов для присуждения грантов Правительства РТ на поддержку начинающим субъектам малого предпринимательства в сельской местности. Источниками информации об этом проекте в районах, в первую очередь, являются СМИ – об этом сообщило 27% кукморцев и 21% пестречинцев, иные способы различны: в Кукморском районе вторым популярным распространителем сведений о возможности развития своего КФХ являются друзья – 17% и третьим – администрация – 8%, в Пестречинском районе значимую роль в ознакомлении населения с действующими программами по развитию КФХ выполняет администрация – 14% жителей узнали о грантах именно благодаря руководящему составу района, следующим звеном в цепочке передачи информации и в Пестречинском районе стали друзья – для 7% респондентов.

Принимали участие в указанной программе 2,5% опрошенных кукморцев и 1,1% пестречинцев, обозначив причину желания больше зарабатывать как мотив своей конкурсной активности. Несмотря на то, что остальные 98% опрошенного сельского населения не являлись участниками отбора бизнес-проектов, они уверенно оценивали его по показателям «знания тех, кто вел программу, время реализации, продолжительность и результативность программы» (в анкете было предложено пропустить оценку программы тем, кто в ней не участвовал). Не сочли нужным участвовать в данной программе 35% кукморцев и 41% пестречинцев, 17% жителей Кукморского и 13% Пестречинского района указали отсутствие времени как причину своего неучастия, около 4% в обоих районах отметили, что не знали о данном мероприятии. Среди единичных ответов прозвучали и причины возраста, состояния здоровья, неуверенности в себе, отсутствия образования, начального капитала.

Вопрос о том, что нужно сделать для улучшения жизни на селе, привычно воспринимается населением как риторический, и первой реакцией на него выступает призыв «Дайте денег!», озвученный как в шутливой форме, так и в предлагаемых в анкете вариантах ответа. Жители Кукморского и Пестречинского муниципальных районов и в своих предложениях, в первую очередь, отметили необходимость повышения зарплаты. Дальнейшая беседа с сельчанами добавляет новых отличительных красок в портрет типичного жителя конкретного муниципального района РТ. Если распределить все отзывы кукморцев и пестречинцев по степени частоты их упоминания, то в Кукморском районе активна группа «незнаек» (не стоит списывать это на

брак полученных анкет, поскольку доля таковых невелика среди всех вопросов с данной альтернативой) – это второе ответвление в структуре ответов на выше озвученный вопрос о способах улучшения сельской жизни. Пестречинское население в ходе анализа ответов на все вопросы зарекомендовало себя как трудоспособное и желающее трудиться, возможность хорошо зарабатывать является вторым пожеланием жителей данного сельского района. Кукморцы тяготеют к разделению ответственности за развитие села с государством, что подтверждается большим количеством установок не только по отношению к себе лично, но и к институциональным структурам. Жители Кукморского района сообщают о том, что нужно работать для того, чтобы улучшить жизнь своей семьи и своего села, в то время как население Пестречинского района просто реально работает в это время. Общий фон притязаний кукморцев сводится к умозрительным настроениям: фигурируют варианты, которые отсутствуют у кукморцев (вопрос был открытым и ответы были сгруппированы при компьютерной обработке анкет): «повысить пособие на детей», «побольше отдыхать и лечиться», «желание», «снизить цены», «помощь и поддержка со стороны СМИ», «мир на земле» и т. д.

Таблица 1

Пожелания глав КФХ о формах поддержки семейных ферм органами государственной и муниципальной власти (в количестве ответов)

	Кукморский	Пестречинский
формирование необходимой для функционирования семейных ферм нормативно-правовой базы	7	4
снятие необоснованных административных барьеров	10	2
помощь в получении льготных кредитов на открытие и развитие семейных ферм	13	6
создание инфраструктуры, занимающейся обслуживанием, ремонтом и внедрением сложной техники и сбытом готовой продукции	6	2

Жители Кукморского и Пестречинского муниципальных районов в равной мере пользуются поддержкой сельской администрации – по 37% опрошенных в каждом районе. Более продуктивно эта форма взаимодействия с административным ресурсом выражена у пестречинцев.

Кукморский муниципальный район выделяется внутренней агроподдержкой, предоставляемой районным колхозом – в совокупности 31,7% принявших участие в опросе жителей данного сельского социума включены в эту форму взаимодействия; в Пестречинском муниципальном районе она ниже на 12%.

Способность населения муниципального сельского района и его руководства образовывать единую общность и работать вместе на территории своего района ради достижения общей цели – общественного благополучия – характеризует социальный капитал села. В сельском районе сети

социального капитала, основанные на принципе простого географического соседства и не привязанные к географической близости факторов, частично совпадают настолько, что отделить их друг от друга не представляется возможным. Наряду с личным интересом каждого человека, формируется коллективный интерес местной общины, местного сообщества, то есть муниципальный интерес. Последний состоит в обеспечении благоприятных условий совместного проживания людей на данной территории.

МЕХАНИЗМ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ УПРАВЛЕНИЯ ЗЕМЕЛЬНЫМИ РЕСУРСАМИ В ГОРОДСКОМ ОКРУГЕ ГОРОД УФА РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН

MECHANISM OF EFFICIENCY INCREASING OF LAND MANAGEMENT IN THE UFA CITY THE REPUBLIC OF BASHKORTOSTAN

Э. Р. Исмагилова,
г. Уфа, магистрант Уфимского государственного авиационного технического университета
А. Г. Уляева,
г. Уфа, младший научный сотрудник Института социально-экономических исследований Уфимского научного центра Российской академии наук
E. R. Ismagilova,
c. Ufa, master student Ufa State Aviation Technical University
A. G. Ulyaeva,
c. Ufa, associate researcher Institute of Social and Economic Research, Ufa Scientific Center of the Russian Academy of Sciences

***Аннотация**: В статье освещены проблемы эффективности муниципального управления земельными ресурсами, наличие которых обуславливает значимость и необходимость совершенствования системы управления земельными ресурсами. Разработан механизм повышения эффективности муниципальными земельными ресурсами городского округа город Уфа Республики Башкортостан. В его рамках предложена муниципальная программа «Совершенствование процедуры предоставления земельных участков» на 2014–2018 гг. Определена цель и основные задачи программы, рассчитан социально-экономический эффект, который они принесут.*

***Ключевые слова**: Муниципалитет, управление, земельные ресурсы, социально-экономическая основа, эффективность, методика оценки эффективности, механизм повышения эффективности, регрессионная модель, муниципальная программа, социально-экономический эффект.*

***Abstract**: This article presents problem of efficiency of municipal land management, the presence of which determines the importance and the need to improve land management.*

Mechanism the efficiency of municipal land Ufa city the Republic of Bashkortostan was developed. In the framework proposed municipal program «Improvement land allocation procedures» for 2014–2018 years. Defined goal and objectives of the program, calculated socio-economic effect they would bring.

Keywords: *The municipality, management, land resources, socio-economic basis, the efficiency, the method of performance evaluation, mechanism of efficiency increasing, the regression model, municipal program, socio-economic impact.*

Одной из задач формирования конкурентоспособных муниципальных образований (далее МО) является обеспечение их финансовой самостоятельности, и от ее решения во многом зависит возможность органов местного самоуправления в полном объеме и на соответствующем уровне финансировать предоставление важнейших муниципальных услуг для обеспечения достойного качества жизни населения. В последнее десятилетие как в России в целом, так и в Республике Башкортостан значимость и самостоятельность местных бюджетов катастрофически снижается. В этих условиях актуальным становится активизация ресурсного потенциала МО, в том числе и земельных ресурсов, которые формируют как налоговые доходы бюджетов МО (земельный налог), так и неналоговые доходы (арендная плата, продажа земельных участков, продажа права аренды и т. д.).

Все это обуславливает значимость и необходимость совершенствования системы управления земельными ресурсами в условиях ограниченных финансовых возможностей и неэффективного использования потенциала муниципалитетов. Однако современная ситуация управления земельными отношениями далека от эффективной. На сегодняшний день можно выделить следующие основные проблемы управления данной сферой: 1) нет однозначного разграничения по формам собственности, вследствие этого земля не вводится в оборот должным образом; 2) низкая доля земель в муниципальной собственности (так, в городском округе город Уфа Республики Башкортостан – 2%); 3) снижается доля земельного налога в структуре доходов местного бюджета; 4) недостаточно сформирована нормативно-правовая база управления земельными ресурсами в муниципальном образовании. Это свидетельствует о низкой эффективности управления земельными ресурсами (далее – УЗР) муниципального образования.

Недостаток собственных финансовых ресурсов муниципальных образований определяет необходимость повышения эффективности управления системой земельных ресурсов. Это и обуславливает потребность разработки механизма повышения эффективности муниципального управления земельными ресурсами.

Эффективность управления земельными ресурсами представляет собой проведение различных видов управленческих воздействий для повышения качества и степени использования земельных ресурсов территории. Оценка эффективности управления является одной из главных задач системы управления земельными ресурсами муниципального образования, поскольку ее определение позволит проанализировать результативность методов управления, применяемых в системе, выявить недостатки и определить направления для повышения эффективности управления.

Однако на сегодняшний день в управленческой практике и среди теоретических разработок отсутствует единая методика оценки эффективности муниципального управления земельными ресурсами, которая бы подходила для всех муниципальных образований, поэтому в исследовании нами была предпринята попытка разработки собственной методики оценки эффективности УЗР, которая в последующем позволит сформировать действенный механизм по ее повышению.

Помимо общепринятой в управленческой практике экономической эффективности УЗР, различают и другие виды эффективности (функциональная, экологическая, социальная), которые необходимо учесть при разработке методики. В соответствии с указанными видами эффективности в исследовании предлагается следующий перечень показателей эффективности муниципального УЗР:

1) показатели экономической эффективности;

2) показатели социальной эффективности;

3) показатели организационно-технической или функциональной эффективности;

4) показатели экологической эффективности.

В связи с трудностью сбора статистических данных по всем видам эффективности на муниципальном уровне апробация методики проводилась на примере одного вида эффективности – экономической.

На основе разработанной методики оценки эффективности муниципального управления земельными ресурсами и ее результатов в дальнейшем можно разработать механизм повышения эффективности муниципального управления земельными ресурсами.

Механизм управления – это совокупность взаимодействующих элементов (состояний, процессов, социально-экономических норм и правил), объединенных определенной целью и являющихся инструментарием, переводящим объект из одного состояния в другой путем воздействия на него составляющих элементов. Разработка механизма муниципального УЗР по повышению эффективности проводилась в несколько этапов. Алгоритм механизма представлен на рисунке 1.

Данный механизм нами разрабатывался на основе разработанной ранее методики оценки эффективности УЗР в МО и рассматривался на примере городского округа город Уфа Республики Башкортостан (далее – г. Уфа).

Рассмотрим разработку предлагаемого механизма для системы муниципального УЗР в ГО г. Уфа.

Первый этап – подготовительный. На нем выявляются объект управления, субъект управления, цель управления и критерии достижения целей. Раскрывается их содержание.

Объект управления – то, на что будет направлено управленческое воздействие. В данном случае, как было сказано ранее, земельные ресурсы МО и процессы землепользования г. Уфа. Субъект управления – органы местного самоуправления, а именно те органы, которые оказывают воздействие на земельные ресурсы.

К *субъектам муниципального* УЗР относятся:

а) Совет городского округа город Уфа РБ, который осуществляет: принятие нормативных актов местного значения (например, о введении земельного налога, об арендной плате за земли и т. д.); утверждение местного бюджета и отчета о его исполнении; установление, изменение и отмена местных налогов и сборов в соответствии с законодательством Российской Федерации о налогах и сборах (а именно введение земельного налога); принятие планов и программ использования земель городского округа, утверждение отчета об их исполнении; определение порядка управления и распоряжения земельными участками, находящимся в муниципальной собственности;

б) Администрация городского округа город Уфа РБ (в лице ее структурного подразделения – Управления по земельным ресурсам), которая непосредственно самостоятельно владеет, пользуется и распоряжается муниципальным имуществом, вправе передавать земельные участки во временное или в постоянное пользование физическим и юридическим лицам, органам государственной власти, осуществляет финансирование мероприятий по УЗР, перераспределению земель, регулированию земельного рынка, экономическому стимулированию рационального землепользования и др.

Цель управления муниципальными земельными ресурсами – повышение эффективности использования земель. Критериями достижения целей, будет являться повышение значения по выбранным показателям согласно методике оценки эффективности.

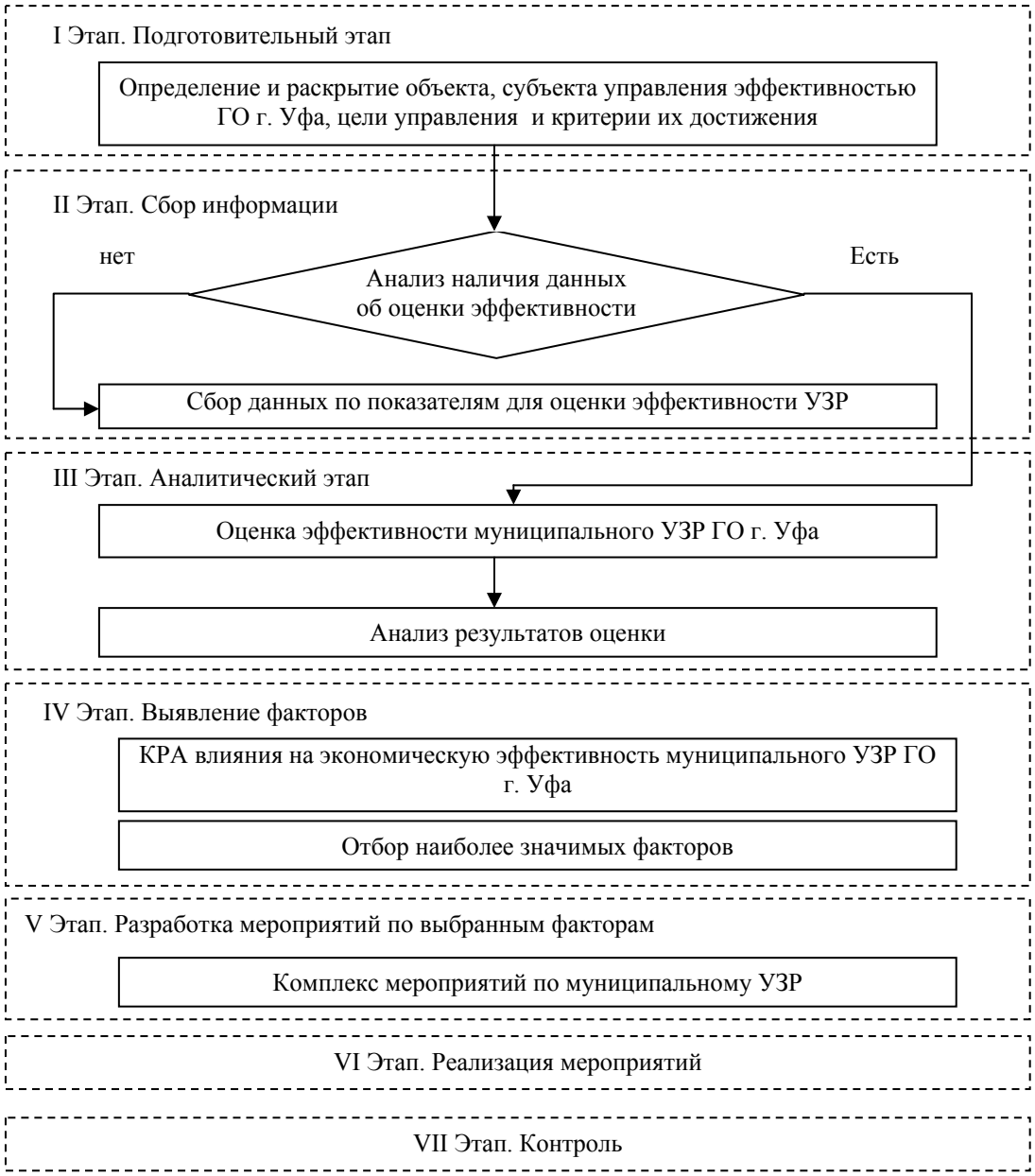


Рис. 1. Этапы механизма повышения эффективности муниципального управления земельными ресурсами

На втором этапе происходит сбор информации, т. е. отбор следующих данных:

– информация о субъекте управления;

– нормативно-правовая база функционирования;

– сбор данных по показателям оценки эффективности УЗР.

На третьем, аналитическом, этапе проводится оценка эффективности муниципального УЗР г. Уфы (расчет по трем направлениям) и анализ результатов оценки.

Целью проведения четвертого этапа является выявление наиболее значимых показателей, оказывающих влияние на поступление земельных платежей в бюджет г. Уфы. Для этого проводится корреляционно-регрессионный анализ (КРА) на основании выбранных факторов.

В нашем исследовании мы выявили, что размер поступления земельных платежей в бюджет г. Уфы зависит от таких факторов, как:

– площадь земель, собственность на которые не разграничена, тыс.га;

– продажа земельных участков в государственной и муниципальной собственности, кол-во сделок;

– площадь земельных участков в государственной и муниципальной собственности, переданных в аренду, га;

– доля земель, предоставленных под ИЖС, в общем числе предоставленных земель, процент.

Данные факторы выявлены экспертным путем. Проанализируем исходные связи и оценим их тесноту и направленность с помощью проведения КРА с использованием программы Statistica.

После разработки модели ($y=-2533436-123223x_1+206x_3+437957x_4$ при коэффициенте детерминации $R^2=0,92$) нами было получено, что наибольшее влияние на результат (Y), т.е. на поступление земельных платежей в бюджет ГО г. Уфа, оказывают следующие факторы: площадь земель, собственность на которые не разграничена (X1), и доля земель, предоставленных под ИЖС в общем числе предоставленных земель (X4).

На пятом этапе разрабатываются мероприятия по повышению эффективности муниципального УЗР.

На основе выбранных на предыдущем этапе факторов формируется комплекс мероприятий, реализация которых будет являться воздействием субъекта управления на объект. Последний этап является непосредственно инструментарием воздействия по повышению эффективности муниципального управления земельными ресурсами. Поэтому он должен быть организационно разработан и иметь экономическое обоснование, означающее оценку эффективности выбранных мероприятий по повышению эффективности муниципального УЗР.

Для реализации данного этапа используем полученную на 4-м этапе регрессионную модель с целью принятия управленческих решений.

Основные направления по повышению эффективности муниципального управления земельными ресурсами представлены на рисунке 2.



Рис. 2. Направления по повышению эффективности муниципального управления земельными ресурсами

Как уже было сказано ранее, наибольшее влияние на результат, т. е. на поступление земельных платежей в бюджет г. Уфы, оказывают площадь земель, собственность на которые не разграничена (X1) и доля земель, предоставленных под ИЖС в общем числе предоставленных земель (X4). На их основе выбираем третье направление деятельности по повышению эффективности муниципального управления земельными ресурсами, в рамках которого рассмотрим конкретное мероприятие по повышению эффективности муниципального УЗР, а именно разработка муниципальной целевой программы «Совершенствование процедуры предоставления земельных участков» на 2014–2018 гг.

Основанием для разработки является Закон РБ от 28.09.2011 г. № 437-з «О внесении изменений в Закон Республики Башкортостан «О регулировании земельных отношений в РБ», предусматривающий порядок предоставления земель для отдельных категорий граждан под индивидуальное жилищное строительство.

Разработчиком программы выступает Администрация городского округа город Уфа Республики Башкортостан. Исполнителем программы является Управление по земельным ресурсам Администрации ГО г. Уфа.

Сроки проведения программы: 5 лет (период 2014–2018 гг.).

Целью программы является совершенствование процедуры предоставления земельных участков городского округа город Уфа.

Основными задачами выступают:

– выделение земельных участков, предоставляемых под ИЖС с необходимой развитой инфраструктурой;

– предоставление информации о наличии свободных земельных участков;

– предоставление электронных услуг по постановке на очередь, приему необходимых документов, регистрации;

– сокращение сроков учета и регистрации земельных участков.

Основным источником финансирования программы выступают финансовые средства бюджета городского округа город Уфа (табл. 1). В дальнейшем на основании полученных результатов объем финансирования по годам будет корректироваться.

Таблица 1

Объемы и источники финансирования муниципальной целевой программы

Мероприятия программы	общий объем, тыс. руб.	в среднем за год, тыс. руб.
Создание ГИС-карты предоставляемых земельных участков с описанием их основных характеристик (категория, площадь, инфраструктура) и местоположения	508,3	101,66
Проведение землеустроительных и кадастровых работ для выявления и определения границ предоставляемых участков	7200	1440
Итого	7708,3	1541,66

В рамках реализации муниципальной целевой программы «Совершенствование процедуры предоставления земельных участков» на 2014–2018 гг. необходимо проведение следующих мероприятий:

– проведение землеустроительных и кадастровых работ для выявления и определения границ предоставляемых участков;

– формирование реестра свободных земельных участков;

– создание ГИС-карты предоставляемых земельных участков с описанием их основных характеристик (категория, площадь, инфраструктура) и местоположения;

– совершенствование алгоритма (блок-схемы) процесса предоставления земельных участков гражданам;

– предоставление данных услуг в электронной форме (создание раздела на сайте Администрации города «Предоставление земельных участков в городе» с полным описанием имеющихся земельных участков, нормативно-правовой базы и другой информации).

Для определения результативности программы будет использована регрессионная модель. Основным показателем ее экономической эффективности является увеличение доли земель, предоставленных для индивидуального жилищного строительства, в общем объеме предоставляемых земель.

В результате реализации мероприятий в рамках данной программы ожидается усовершенствование процедуры предоставления земельных участков в стороны открытости и прозрачности для ее участников. К тому же этот процесс скажется и на разграничении земель по формам собственности города. Это в значительной степени повысит эффективность использования земельных ресурсов городского округа город Уфа РБ, создаст условия для устойчивого развития города.

Таким образом, был разработан механизм повышения эффективности муниципального управления земельными ресурсами, определены конкретные мероприятия его реализации и рассчитан социально-экономический эффект, который они принесут. Поскольку муниципальные земельные ресурсы составляют социально-экономическую основу местного самоуправления, повышение эффективности их использования положительно скажется на развитии территории в целом.

УСЛОВИЯ И ФАКТОРЫ ОПТИМИЗАЦИИ УПРАВЛЕНИЯ СОЦИАЛЬНО-ТРУДОВЫМИ ОТНОШЕНИЯМИ В МОНОПРОФИЛЬНОМ ГОРОДЕ

CONDITIONS AND FACTORS OF OPTIMIZATION OF MANAGEMENT OF SOCIAL-LABOR RELATIONS IN COMPANY TOWN

С. Н. Испулова,
г. Магнитогорск, заведующий кафедрой социальной педагогики и психологии Магнитогорского государственного университета,
кандидат педагогических наук, доцент
S. N. Ispulova,
c. Magnitogorsk, head of chair of social pedagogy and psychology, State University of Magnitogorsk, Candidate of Pedagogic Sciences, associate professor

***Аннотация**: В статье рассматривается проблема оптимизации управления социально-трудовыми отношениями в монопрофильном городе. Предложена авторская классификация моделей социально-трудовых отношений в монопрофильном горо-*

де. Представлены механизмы управления социально-трудовыми отношениями в монопрофильном городе.

***Ключевые слова**: управление социально-трудовыми отношениями, монопрофильный город.*

***Abstract**: The article considers the problem of optimization of management of social-labour relations in company town. The author suggests the classification models of social-labour relations in company town. The presents mechanisms of social-labour relations in company town.*

***Keywords**: management of social-labour relations, company town.*

Обеспечение комплексного социально-экономического развития, более полное использование человеческого потенциала, научно-технических и материальных ресурсов в производстве – проблема не новая. Главная проблема видится здесь в несоответствии существующих организационно-экономических отношений, в которые вступает товаропроизводитель и потребитель, потребностям реализации имеющегося потенциала в экономике и обществе. Естественные науки имеют большие научные достижения (в области квантовой механики, нанотехнологий, генетики и др.) и результаты практического их использования. Напротив, предлагаемые общественными науками рациональные решения по совершенствованию организационно-экономических отношений неохотно реализуются государственными органами и субъектами хозяйствования, поскольку затрагивают чувствительные и противоположные социальные интересы, которые непросто согласовать[1].

Названная проблема нами рассматривалась на основе проведенных исследований. Исследования привели к пониманию необходимости структурных преобразований экономики региона и муниципалитетов.

В связи с принятием земельного, водного, лесного, жилищного кодексов положение и ответственность местных органов власти существенно меняются. В отличие от периода массовой приватизации средств производства, когда они были в роли наблюдателей, теперь местное самоуправление может превратиться в субъект хозяйственной деятельности, охватывающей на основе кооперации муниципальное образование в целом[2]. Поэтому потребность в консолидации инновационных сил на местах путем создания муниципальных и региональной социально ориентированных корпораций будет только нарастать.

Возможности новой экономической корпоративной организации велики. Однако территориальные органы пока слабо этим занимаются. Кор-

[1] Новиков В. И. Человеческий капитал в кризисной ситуации: возможности и проблемы // Ученые записки Российского государственного социального университета – 2009. – № 2. – С. 149.

[2] Глазырин М. В. Муниципальная организация. Основное звено территориального хозяйствования и самоуправления. – М: Наука, 2003. – С. 130.

поративная муниципальная и региональная хозяйственная организация объединяет самостоятельные предприятия, где каждый участник (население, хозяйство, муниципалитет, регион) способен выиграть от экономического вхождения в кооперацию.

Предприятия, вложившись на добровольных началах в развитие муниципальной корпоративной структуры, могут получать доход, а муниципальное образование, создав условия для предприятия, – получать дополнительные бюджетные поступления. В частности, мы предлагаем следующий вариант: заключение администрацией монопрофильного города ежегодного соглашения о добровольном партнерстве с градообразующим предприятием.

Органы власти могут и должны поддерживать социально-ориентированное предпринимательство, обеспечивая выгодность работы для населения и организаций, оказывающих ему социальные услуги. Это следует сделать путем освобождения муниципальных корпораций от налогов на приобретение и производство новой техники, предоставления ему льготных долгосрочных кредитов. В итоге граждане получат больше, включая занятость, чем от собираемых в бюджет налогов. Расчеты подтверждают это.

В условиях глобального экономического кризиса ситуация в сфере социально-трудовых отношений на рынке труда монопрофильных городов может стать причиной социального взрыва, т.к. кризис в городах монопрофильного типа так или иначе коснулся каждой семьи.

Все это еще раз подтверждает, что проблема разработки механизмов управления социально-трудовыми отношениями в монопрофильных городах становится все более актуальной.

Безусловно, проблема монопрофильных городов возникла не вчера, она существовала и до кризиса. В советское время градообразующими часто являлись предприятия, работающие на оборону. Закупки и разработки вооружения с началом 90-х резко уменьшились – предприятия либо встали, либо значительно сократили число работающих. В других населенных пунктах, чаще всего небольших, продукция местных градообразующих фабрик и заводов опять же с начала 90-х с трудом выдерживала (многие предприятия прекратили работу) конкуренцию с хлынувшим в страну импортом[1].

В моногородах воедино сплелись интересы государства, бизнеса и, конечно, людей – жителей этих городов. Во время кризиса вряд ли можно

[1] Моногорода России: как пережить кризис? Анализ социально-экономических проблем моногородов в контексте мирового финансово-экономического кризиса, влияющего на состояние градообразующих корпораций : исследование Ин-та регион. экономики // Вопросы местного самоуправления – 2009. – № 5. – С. 27.

решить эту проблему полностью. Однако необходимо предпринимать шаги к погашению социальной напряженности в них, учитывая, что каждый город имеет свои особенности, которые сложились исторически.

Отметим, кризис заставил исследователей монопрофильных городов предложить и новую их типологию. Причем эта типология позволяет выработать и ряд мер по преодолению или, по крайней мере, смягчению социально-экономических последствий для значительной части населения монопрофильных городов.

Предлагается срочно провести инвентаризацию всех монопрофильных и близких к ним городов по набору рисков. Требуется посмотреть на них с точки зрения имеющихся перспектив.

Как уже отмечалось, в ходе исследования были изучены различные подходы к классификации монопрофильных городов. Выявленные особенности рынка труда городов подобного типа, результаты проведенных ранее исследований легли в основу разработки собственной классификации моделей социально-трудовых отношений в монопрофильном городе в зависимости от позиции основного работодателя-собственника градообразующего предприятия. Определено три модели: монополистическая, индифферентная и полисубъекная.

Монополистическая характеризуется наличием собственника, который является диктатором в построении социально-трудовых отношений как на предприятии, так и в городе в целом. Следовательно, социально-экономическое положение основной части населения, как и состояние, развитие социального пространства города, зависят от его воли, осознания социальной ответственности.

Индифферентная модель характеризуется такой позицией собственника, при которой он заинтересован только в том, чтобы получать максимально возможную экономическую выгоду сегодня, не заботясь о развитии социальной составляющей на предприятии и в городе, что ведет к упадку городского хозяйства и оттоку трудоактивного населения из города. Именно эти две модели превалируют сегодня.

Полисубъектная модель является своего рода идеалом. Она характеризуется системой эффективного социального партнерства собственника предприятия, профсоюза, органов местного самоуправления, представителей институтов гражданского сообщества в лице общественной палаты. При таком партнерстве социально-трудовые отношения реализуют и экономическую, и социальную функцию, обеспечивая эффективную занятость и уверенность для населения в завтрашнем дне, способствуя развитию как населения, так и социального пространства города.

Результаты исследования позволили разработать модель управления социально-трудовыми отношениями в условиях монопрофильного города.

В ней выделены следующие уровни, и в зависимости от этого разработаны механизмы управления.

На федеральном уровне: система социального партнерства должна быть встроена в структуру социального государства. В свою очередь, государство, не вмешиваясь в процедуры социального партнерства, обязано создать разветвленную систему правовых норм, защищающих интересы профсоюзов как представителей экономически более слабой стороны социального партнерства.

Актуальными остаются разработка и принятие Федерального закона «О социальном партнерстве», законов, касающихся объединений работодателей, внесение ряда поправок в Закон «О коллективных договорах и соглашениях».

Предложен ряд мер государственного воздействия на рынок труда в городах монопрофильного типа развития. К этим мерам, в частности, относится более активное вмешательство государства в процесс регулирования оплаты труда работников, в т. ч. используя для этого механизм социального партнерства, тарифное регулирование, законодательное увеличение минимальной заработной платы и т. д.

Необходима административная структура, например спецсовет при Минрегионразвития РФ, позволяющая систематически, в режиме реального времени отслеживать, регулировать социальное самочувствие жителей монопрофильных городов; должны быть предусмотрены меры, позволяющие ограничить полномочия работодателя: нормирование заработной платы: зависимость размера заработка дирекции от средней зарплаты человека труда; реализация в случае спада производства особых программ перепрофилирования отдельных элементов предприятия, переобучения высвобожденных работников и т. д.

На уровне региона: представители региональной власти должны обеспечивать возможность для органов местного самоуправления быть максимально независимыми в принятии решений, касающихся экономического развития в плане создания нового производства, с одной стороны, и развития социального пространства города, с другой.

Региональная власть способна осуществлять мониторинг социально-экономического развития монопрофильных городов, с последующей корректировкой региональных программ, в том числе по поддержке проблемных территорий, в зависимости от эффективного менеджмента на местах.

Целесообразно для организаций, находящихся на бюджетном финансировании, заключать не коллективные договора, а соглашения территориально-отраслевого уровня.

На местном уровне: необходима согласованная деятельность представителей органов местного самоуправления, собственника и администрации градообразующего предприятия, общественной палаты, включающей в себя представителей институтов гражданского общества в лице таких общественных институтов, как: профсоюз трудящихся основного промышленного предприятия, партийные, общественные организации, союзы, фонды, молодежные движения, объединения и др. Основой данного партнерства может стать ежегодное соглашение администрации города о добровольном партнерстве с градообразующим предприятием в вопросах социально-экономического развития города.

Очевидно, в период экономического кризиса нет и не может быть обобщенных рецептов по оздоровлению социально-экономической сферы города, улучшению социального самочувствия его жителей: каждый моно-профильный город должен разработать свою антикризисную программу. Минрегион совместно с минпромторгом, минэкономразвития и собственниками предприятий выявили системные проблемы, и в настоящее время принимаются шаги по разработке комплекса мер, в которых будет два основных направления.

Во-первых, это создание городских антикризисных программ, которые, в числе прочего, будут содержать мероприятия, способствующие снятию остроты социальных проблем. Во-вторых, это создание рабочих мест, не связанных с основным видом промышленности территории. Иными словами, нужно предпринять меры к тому, чтобы население городов подобного типа не зависело целиком и полностью от экономического положения предприятия и настроений его владельцев.

Какие бы меры не предпринимались федеральной, региональной властью, в любом случае в каждом из этих вариантов под удар попадают люди. Разница лишь в масштабах. Необходимо работать с каждой семьей, которая оказывается в зоне этого социального поражения. Не глядя ни на какие временные и финансовые затраты, формировать в городе бригады социальной поддержки из экономистов, психологов, представителей бизнеса, общественности. Они должны приложить все усилия, использовать все свои ресурсы, чтобы предложить семье выбор из очень большого количества вариантов. Назовем некоторые из них.

Это досрочный выход на пенсию, если уволенному осталась до нее три-четыре года, и местный бюджет может взять на себя эти выплаты. Так, в металлургической отрасли за период кризиса оказались отправленными на заслуженный отдых более 6 тысяч человек.

Можно помочь людям открыть собственное дело. По этому вопросу существуют две противоположные точки зрения. Позитивная: развитие малого бизнеса возможно, для этого в антикризисных мерах правительства

предусмотрена единовременная выплата 60 тысяч рублей. Но, скорее всего, этой суммы недостаточно, можно помочь оборудованием, площадями, низкопроцентным кредитом и др. Негативная выражается в следующем. В масштабах страны малый бизнес, безусловно, способен снизить уровень безработицы. Но в монопрофильных городах малый бизнес в основном обслуживает тех, кто работает на крупных градообразующих предприятиях. Поэтому довольно призрачно выглядит надежда на значительное увеличение количества малых предприятий.

Есть еще один рецепт: тесная эффективная работа в монопрофильных городах бизнеса и власти. Правительство будет поддерживать монопрофильные города только при условии, что собственники крупных предприятий в таких городах также будут инвестировать в производство. Однако, по данным ВЦИОМа, на дружбу бизнеса и власти российские граждане не очень надеются и требуют (82 % респондентов) тотальной национализации крупных предприятий.

С целью определения путей вывода монопрофильных городов из кризиса 08.11.2009 года в Российском союзе промышленников и предпринимателей был проведен «круглый стол» «Моногорода: от тактики выживания к стратегии развития». Среди различных антикризисных мер, предпринимаемых в монопрофильных городах Уральского федерального округа, можно выделить наиболее часто используемые.

Во-первых, пересмотр структуры муниципального аппарата. В мэрии ряда городов усилился экономический блок, появился отдел развития гражданских инициатив, который в числе всего прочего работает с ТСЖ и управлением жилищно-коммунального хозяйства.

Во-вторых, все чаще встречается такая мера, как корректировка городского бюджета. Под сокращение попали капитальные строительные работы (за исключением перинатальных центров), отменены и муниципальные надбавки к зарплате. Безусловно, встречаются и противоположные меры, в частности, строительство и запуск ряда важных для городов объектов, строительство которых было начато в докризисный период. Речь идет о таких объектах, как «Стан-5 тысяч» в г. Магнитогорске. Ввод стана прокатки широкоформатного листа послужил созданию новых рабочих мест, повышению квалификации рабочих кадров. Наполненность «портфеля заказов» на продукцию данного производства на год вперед – своеобразный «мостик надежды» и для работающих на ОАО «Магнитогорский металлургический комбинат», и для большей части населения города от состояния кризиса к выходу из него.

Как было отмечено ранее, для пополнения, «закрытия дыр» в бюджете городов, необходимо искать новые источники дохода. Почему бы не сделать ставку на развитие малого и среднего бизнеса. Он сможет работать

«на подхвате» у градообразующих предприятий и производить продукцию, которая раньше закупалась, в том числе за границей. Есть положительные примеры по переходу к внутренней кооперации малого, среднего бизнеса с градообразующим предприятием.

Нельзя не согласиться с тем, что на современном этапе в условиях трансформации социально-трудовых отношений социальный механизм регулирования рынка труда представляет собой непрерывный социальный процесс согласования возможностей и интересов, функционирующих на нем социальных субъектов, движимый поведением и взаимодействием социальных групп и слоев и направленный на достижение оптимальной реализации человеческого потенциала. В этой связи наиболее эффективным средством достижения баланса интересов всех субъектов рынка труда и разрешения социальных противоречий, порождаемых неполноценной реализацией человеческого потенциала и трудовой мобильности, является государственное регулирование. Можно предложить ряд мер государственного воздействия на локальный рынок труда, учитывающих местную специфику и особенности функционирования рынка труда в городах монопрофильного типа развития, которые позволят значительно повлиять на разрешение существующих противоречий. К этим мерам, в частности, относится более активное вмешательство как государства, так и институтов гражданского общества в процесс регулирования оплаты труда работников, в т. ч. используя для этого механизм социального партнерства, тарифное регулирование, законодательное увеличение минимальной заработной платы и т. д.

Таким образом, проведенное исследование показывает необходимость дальнейшей практической разработки, апробации и нормативного закрепления конкретных технологий взаимодействия институтов гражданского общества. Это, в свою очередь, требует: разработки комплекса инновационных социальных технологий («Аутсорсинг в системе взаимодействия институтов гражданского общества»), обеспечивая в данном процессе участие представителей всех институтов гражданского общества в рамках специальной государственной программы; организации процесса подготовки кадров через систему совместного обучения госслужащих и лидеров НКО с применением комплексной технологии «выращивания» кадров и обязательной апробации эффективных методов инновационной практической деятельности; формирования кадрового резерва инновационного типа (кадры, получившие практический опыт взаимодействия с институтами гражданского общества, смогут эффективно продвигать механизмы инновационной деятельности в систему государственного управления, выступая лидерами социальных перемен); подготовки антикризисных команд по выводу из кризиса органов госу-

дарственной или муниципальной власти, развивая демократическую систему управления на муниципальном уровне, которые могут формироваться и проверяться в процессе обучения и мобильно собираться на ограниченный период для выполнения конкретной задачи (проведения эксперимента, «обкатки» новой социальной технологии, могут формироваться на основе технологии лизинга кадров – временного одалживания нужных специалистов для выполнения конкретных программ, проектов, функциональных задач и т. д.); обеспечения методического сопровождения процесса внедрения данных технологий в систему социального управления (разработка и тиражирование конкретных методик, обобщение и обмен опытом, управленческое консультирование, включая дистанционные формы и др.).

В условиях глобального экономического кризиса риски в сфере социально-трудовых отношений в условиях монопрофильных городов множатся, что может стать причиной социального взрыва. Безусловно, не существует общих рецептов по оздоровлению социально-экономической сферы города, улучшению социального самочувствия его жителей: каждому монопрофильному городу необходимо более детально выявлять специфические черты социально-трудовых отношений и разработать свою антикризисную программу. Эффективное управление социально-трудовыми отношениями в монопрофильном городе, заключающееся в реализации не только экономической, но и социальной функции, возможно, с точки зрения автора, при реализации полисубъектного подхода в управлении, включающем в себя согласованную деятельность на принципах социального партнерства органов региональной власти, местного самоуправления, собственника, администрации градообразующего предприятия, институтов гражданского общества.

В связи с вышесказанным, разработана модель общественного мониторинга социальной ситуации, включая ситуацию в трудовой сфере, в условиях социального пространства монопрофильного города, предполагающая: публичную оценку жителями города результатов работы руководителей основных властных структур города, прежде всего, руководителей градообразующего предприятия; периодические замеры социального самочувствия населения; общественную экспертизу проектов социально значимых программ и решений, разрабатываемых администрацией города, градообразующего предприятия; поддержку конструктивных инициатив жителей по преобразованию жизни города; создание общественной палаты, молодежной общественной палаты, центра мониторинга.

ТЕРРИТОРИАЛЬНЫЕ РАЗЛИЧИЯ В УРОВНЕ ЖИЗНИ НАСЕЛЕНИЯ В РЕСПУБЛИКЕ БАШКОРТОСТАН

TERRITORIAL DIFFERENCES IN LIVING STANDARDS OF POPULATION IN THE REPUBLIC OF BASHKORTOSTAN

С. Х. Кадыров,
г. Уфа, начальник отдела статистики уровня жизни, Территориальный орган, Федеральной службы государственной статистики по Республике Башкортостан, кандидат экономических наук
М. С. Бакиева,
г. Уфа, ведущий специалист – эксперт, Территориальный орган,Федеральной службы государственной статистики по Республике Башкортостан, кандидат социологических наук
S. H. Kadyrov,
c. Ufa, Head of the Department of Statistics of living standards Rosstat territorial statistical office for the Republic of Bashkortostan, Candidate of Economic Sciences
M. S. Bakieva,
c. Ufa, Leading specialist – expert, Rosstat territorial statistical office for the Republic of Bashkortostan, Candidate of Sociological Sciences

Аннотация: *В данной статье рассматриваются проблемы уровня жизни населения Республики Башкортостан в разрезе территориальных образований и подрайонов. Представлена оценка денежных доходов населения на муниципальном уровне, включая заработную плату работников. Авторы приходят к выводу о взаимосвязи денежных доходов с продолжительностью жизни на внутрирегиональном уровне.*

Ключевые слова: *территориальные различия, социально-экономическое положение, уровень жизни населения, доходы.*

Abstract: *The article describes the living standards of population in the territorial entities of the Republic of Bashkortostan. The estimation of the population incomes in municipalities including the employees' wages is presented. The authors reach a conclusion about presence of thecorrelation between incomes and life span on the intra-regional level.*

Keywords: *territorial differences, social and economic conditions, living standards of population, incomes.*

По мере становления и развития рыночных отношений уровень неравенства в Российской Федерации и ее регионах, несмотря на снижение в последние годы, сохраняется на высоком уровне. Относительно высокий уровень социальной поляризации наблюдается и на территориальных уровнях.

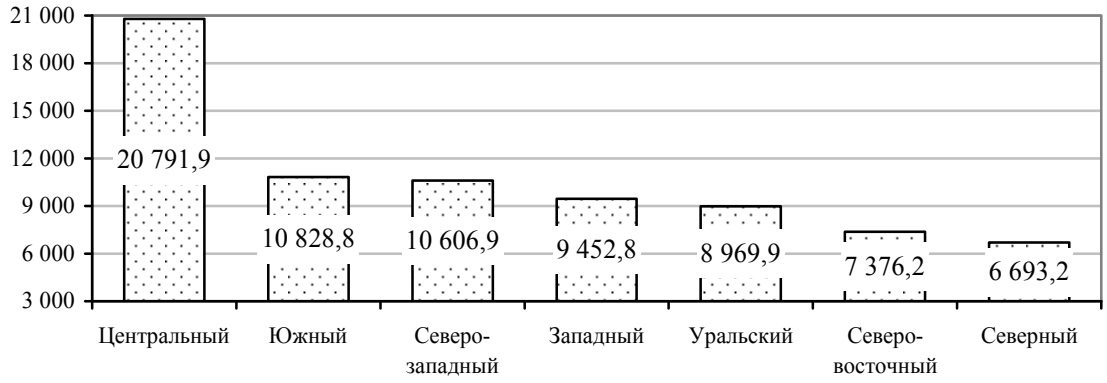
Ситуация в нашей республике на муниципальном уровне во многом является типичной для большинства российских регионов. В республике традиционно выделяются 7 подрайонов, характеризующихся не только территориальной, но и определенной социально-экономической целостностью. Во многом предпосылки неравномерного развития были заложены еще в дореформенный период, когда инвестиционная политика предусматривала разви-

тие, прежде всего, Центрального, Южного, Западного и Северо-западного подрайонов республики. Эти подрайоны характеризуются относительно высоким уровнем экономического развития, что, соответственно, обеспечивает и сложившийся уровень жизни населения. В других подрайонах (это Уральский, Северо-восточный и Северный), в которых сосредоточены в основном сельское население и моногорода, сложился более низкий уровень жизни населения.

В системе показателей оценки уровня жизни одним из основных являются денежные доходы населения. Как показывает статистическая практика, в сложившихся условиях оценка денежных доходов населения является объективно трудной задачей. Это обусловлено, прежде всего, значительным масштабом скрытых, теневых составляющих дохода (главным образом, предпринимательского дохода и заработной платы). Также сложным является учет денежных средств, заработанных населением за пределами данного территориального образования.

Начиная с 2010 г. в рамках федерального статистического наблюдения проводится оценка денежных доходов населения в разрезе муниципальных образований на основе налогооблагаемых денежных доходов физических лиц и индивидуальных предпринимателей и социальных трансфертов (пенсии и пособия). Показатель включает объем зарегистрированных, полученных населением официальным путем денежных средств на территории муниципального образования. Очевидно, что существующая методика расчета доходов населения в полной мере не отражает реальное содержание показателя. Вместе с тем данная оценка доходов населения на муниципальном уровне позволяет получить достаточно сопоставимую характеристику уровня жизни средних слоев населения[1]. Сопоставление денежных доходов в целом отражает ситуацию с экономическим потенциалом.

Оценка денежных доходов населения (руб. в месяц на душу населения)



Как можно видеть, территориальная дифференциация денежных доходов населения, составившая в 2011 г. 3,1 раза является не менее

[1] Данные за 2011 г.

значимой проблемой, чем различия на уровне социально-демографических групп населения. Следует отметить особое положение Центрального подрайона: сложился почти 2-кратный его отрыв от остальных подрайонов.

В наименее благоприятном положении по доходам находятся Уральский, Северо-восточный и Северный подрайоны. Необходимо отметить, что уровень благосостояния этих подрайонов определяется в значительной мере и доходами от личного подсобного хозяйства, которые не участвуют в расчете доходов населения. И даже с учетом поступлений от личного подсобного хозяйства, идущих на непосредственное потребление и реализацию, среднедушевой доход на селе[1] намного ниже (в 1,6 раза) по сравнению с уровнем в городе.

Структура денежных доходов населения значительно варьируется по подрайонам республики.

Структура денежных доходов
(в % к итогу)

	Всего	в том числе:			
		оплата труда	доходы от предпринимательской деятельности	социальные выплаты, включая пенсии и пособия	другие доходы
Республика	100	58,6	19,2	21,0	1,2
Подрайоны					
Центральный	100	69,9	15,0	14,0	1,1
Южный	100	50,6	21,4	26,7	1,4
Северо-западный	100	46,5	25,4	26,9	1,2
Западный	100	39,5	27,5	31,4	1,6
Уральский	100	42,7	25,1	31,1	1,2
Северо-восточный	100	33,6	28,9	36,7	0,9
Северный	100	32,1	25,6	41,2	1,1

Заработная плата объективно является основным источником формирования денежных доходов и во многом предопределяет уровень среднедушевых доходов населения.

Территориальная дифференциация уровня заработной платы обусловлена структурой видов экономической деятельности субъектов Российской Федерации, их природно-климатическими условиями. Наиболее высокая заработная плата складывается в регионах размещения организаций по добыче топливно-энергетических полезных ископаемых, где на уровень оплаты труда значительное влияние оказывают доплаты

[1] По данным выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств.

работникам по районным коэффициентам и надбавки за непрерывный стаж работы в организациях, расположенных на Крайнем Севере и в приравненных к ним местностях.

Кризисная ситуация в аграрном секторе обусловливает ее низкую значимость для муниципальных образований с преобладанием сельского населения. На уровне подрайонов с преобладанием сельского населения оплата труда не столь значима в структуре доходов, как в городах.

Внутрирегиональные различия в оплате труда в 2012 г. (рублей в месяц)

	Средняя заработная плата одного работника	Фонд оплаты труда на душу населения
Республика	20264,7	5047,6
Подрайоны		
Центральный	27 056,0	7 148,4
Южный	19 675,9	4 441,1
Северо-западный	20 518,8	4 596,3
Западный	18 215,8	3 396,0
Уральский	18 747,1	3 590,8
Северо-восточный	16 056,7	2 608,2
Северный	14 930,2	2 037,0

Различия в заработной плате на уровне подрайонов, на первый взгляд, не столь существенны: разрыв составляет менее 2 раз. Но если рассматривать с точки зрения занятости и иждивенческой нагрузки по степени вклада в уровень благосостояния, то можно видеть, что разрыв увеличивается до 3,5 раза.

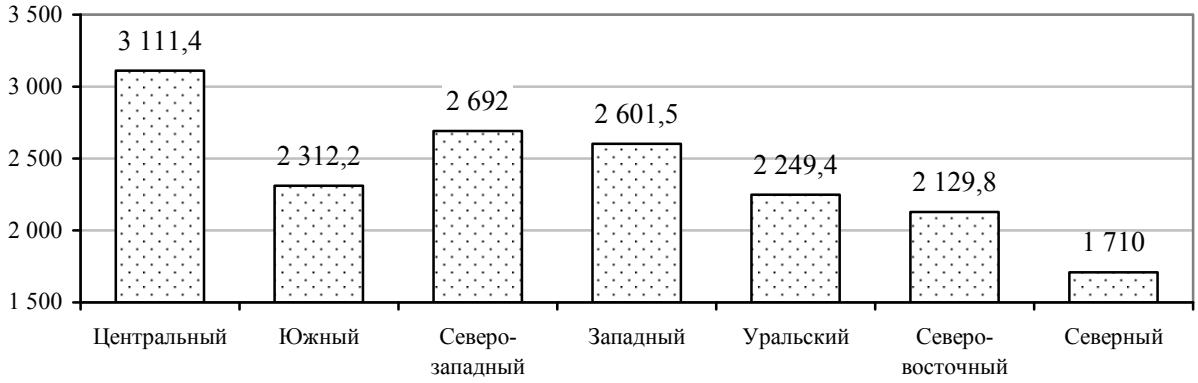
В 10 сельских муниципальных образованиях республики, где нет городских поселений, уровень средней заработной платы работников составляет лишь 50–70% от среднереспубликанского уровня.

Заработная плата работников в 2012 г., рублей

МО с наименьшим уровнем оплаты труда		МО с наибольшим уровнем оплаты труда	
Баймакский	10536	Уфимский	25882
Учалинский	12682	Калтасинский	22750
Бирский	13219	Краснокамский	22650
Бурзянский	13407	Туймазинский	21412
Мелеузовский	13551	Дюртюлинский	19978
Давлекановский	13814	Хайбуллинский	19578
Бакалинский	13931	Благовещенский	19315
Зилаирский	13941	Салаватский	19301
Миякинский	13983	Куюргазинский	17861
Кигинский	13990	Бижбулякский	17855

Экономическое развитие в значительной мере также связано и с малым бизнесом. И даже на уровне сельских муниципальных образований доходы от предпринимательской деятельности оказывают существенное влияние на формирование денежных доходов. Уровень предпринимательских доходов превысил среднереспубликанский показатель лишь в 11 из 63 муниципальных образований.

Доходы от предпринимательской деятельности (руб. в месяц на душу населения)



Трансфертные поступления в семейном бюджете сельского населения являются зачастую более значимыми, чем заработная плата. Так, более чем у половины сельских районов, как правило, низкодоходных, объем социальных выплат превышал уровень оплаты труда (до 1,9 раза). В сельских подрайонах (Северный, Северо-восточный) наблюдается наиболее высокая доля социальных выплат по сравнению с другими подрайонами, что связано, главным образом, с относительно низким абсолютным показателем трудовых доходов.

Как показывает статистическая практика, социально-демографические показатели наиболее полно характеризуют уровень жизни населения. На межрегиональном уровне прослеживается корреляция между денежными доходами и продолжительностью жизни. Так, наиболее высокоразвитые российские регионы имеют более высокую продолжительность жизни населения. Надо отметить, что данная взаимосвязь наблюдается и на внутрирегиональном уровне. В развитых подрайонах республики ожидаемая продолжительность жизни складывается по оценке на уровне 70 лет, в то время как в депрессивных – 67 лет. Принимая во внимание более высокий уровень развития предпринимательства в высокоразвитых подрайонах, соответственно и более высокий уровень скрытых доходов, зависимость ожидаемой продолжительности жизни от доходов будет еще более очевидной. Максимальный разрыв по продолжительности жизни между развитым Центральным и отсталым Северным подрайонами является чрезмерным (более 4 лет). Схожая разница складывается, например, между такими странами, как Германия и Алжир.

ОЦЕНКА КОНКУРЕНТОСПОСОБНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

ASSESSMENT OF COMPETITIVENESS OF MUNICIPALITIES

О. Б. Казакова,
г. Уфа, профессор кафедры инновационной экономики Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, доктор экономических наук
O. B. Kazakova,
c. Ufa, professor of innovation economy law Bashkir Academy of public service and management at the President of the Republic of Bashkortostan, Doctor of Economic Sciences

Аннотация: *В статье предложен подход к оценке уровня конкурентоспособности муниципальных образований на основе определения инвестиционного климата в них. Проведена апробация предложенного подхода на информационных массивах муниципальных образований Республики Башкортостан.*

Ключевые слова: *конкурентоспособность муниципальных образований, инвестиционная привлекательность, инвестиционный климат.*

Abstract: *In article approach to an assessment of level of competitiveness of municipalities on the basis of definition of investment climate in them is offered. Approbation of the offered approach on information massifs of municipalities of the Republic of Bashkortostan is carried out.*

Keywords: *competitiveness of municipal educations, investment appeal, investment climate.*

Вопрос оценки конкурентоспособности муниципальных образований приобретает все большую актуальность. Прежде всего, это связано со смещением приоритетов развития на муниципальный уровень, что определяет их ключевую роль в обеспечении регионального и странового развития. Оценка конкурентоспособности необходима, с одной стороны, для идентификации сложившихся условий и возможностей дальнейшего развития территории, а с другой, для своевременного анализа дифференциаций в развитии муниципальных образований и разработки инструментов и методов сглаживания возникающей пространственной поляризации.

С позиций территориального развития конкурентоспособность раскрывает позиционирование конкретной территории на внутреннем и внешнем рынке. Исходя из этого под конкурентоспособностью муниципального образования следует понимать способность эффективно реализовывать и усиливать свой социально-экономический потенциал по сравнению с другими муниципальными образованиями. В качестве родственного понятия конкурентоспособности муниципальных образований можно рассматривать его привлекательность для привлечения инвести-

ций, размещения производств и др. Следовательно, конкурентоспособность муниципального образования может быть определена на основе оценки уровня инвестиционной привлекательности этого муниципального образования.

Детальный анализ движения инвестиционных потоков позволяет сделать вывод о том, что определяющими факторами формирования благоприятного инвестиционного климата в муниципальном образовании, и, как следствие, его конкурентоспособности, являются инвестиционная активность и инвестиционная привлекательность.

При определении инвестиционной привлекательности муниципальных образований необходимо также учитывать коммерческие интересы инвестора. Для инвестора важным является доходность вложенного капитала и риски, связанные с этим вложением. Учитывая это, для оценки инвестиционной привлекательности предлагается использовать модель, включающую две составляющие[1]:

1) экономическую составляющую, которая оценивает доходность инвестируемых средств;

2) рисковую составляющую, которая оценивает совокупный риск, связанный с вложением средств в муниципальное образование.

Экономическая составляющая – это доходность (рентабельность) вложенных средств, она определяется как отношение прибыли или дохода муниципального образования к вложенным средствам.

Оценку рисковой составляющей целесообразно осуществлять на основе оценки влияния факторов риска на возможные потери инвестора. Согласно результатам проведенного анализа, к таким факторам следует отнести: политический, инфраструктурный, институциональный, производственный, инновационный, информационный, финансовый, кадровый, потребительский, социальный, криминогенный и др. Рисковая составляющая показывает, какая часть доходов будет потеряна в результате проявления рисков. Поэтому комплексный показатель инвестиционной привлекательности муниципального образования следует определять как разность между значением экономической составляющей и величиной возможных потерь от инвестиционной деятельности.

Показатель инвестиционной привлекательности отражает эффективность инвестиций. Поэтому, опираясь на значения показателя инвестиционной привлекательности, муниципальные образования можно классифицировать согласно выделенным в табл. 1 группам.

[1] Валинурова Л. С. Управление инвестиционной деятельностью: учебник / Л. С. Валинурова, О. Б. Казакова. – М.: КНОРУС, 2005. – 384 с.

Таблица 1

Классификация муниципальных образований по инвестиционной привлекательности

Характеристика муниципального образования	Значение показателя инвестиционной привлекательности
Муниципальные образования с высокой инвестиционной привлекательностью. Экономика устойчива к кризисам, с диверсифицированной структурой производства, развитой инфраструктурой, устойчивым законодательством, квалифицированным кадровым потенциалом. Относительно благоприятные экологическая и криминогенная ситуации	Более 40%
Муниципальные образования с инвестиционной привлекательностью выше среднего. Высокий уровень производства, возможные отклонения определяются социально-политическими факторами	От 20% до 40%
Муниципальные образования со средней инвестиционной привлекательностью, для которых характерно стабильное развитие социально-экономической сферы	От 10% до 20%
Муниципальные образования с инвестиционной привлекательностью ниже среднего, ранее отличавшиеся высоким уровнем производства, но в настоящий момент их жизнь зависит от целенаправленности государственной поддержки	От 5% до 10%
Муниципальные образования с низкой инвестиционной привлекательностью. Значительный спад производства. Государственная поддержка необходима в целях замедления темпов снижения экономики и социальной сферы	Менее 5%

Второй характеристикой состояния инвестиционного климата выступает инвестиционная активность, которая характеризует интенсивность инвестиций, осуществляемых в экономику муниципального образования. В зависимости от значений инвестиционной активности можно выделить муниципальные образования с высокой инвестиционной активностью (интенсивность инвестиционной деятельности характеризуется значением более 1,6), с инвестиционной активностью выше среднего (темп роста инвестиций от 1,4 до 1,6), средней инвестиционной активностью (интенсивность инвестиций от 1,2 до 1,4), инвестиционной активностью ниже среднего (темп роста инвестиций от 1,0 до 1,2), низкой инвестиционной активностью (интенсивность инвестиций менее 1,0, характерно снижение абсолютного объема инвестиций в экономику муниципального образования).

Учитывая, что при высокой инвестиционной привлекательности инвестиционная активность может характеризоваться невысоким уровнем, предлагается для оценки инвестиционного климата муниципальных образований, и, как следствие, их конкурентоспособности использовать следующую матрицу (табл. 2).

Таблица 2

Матрица оценки инвестиционного климата и определения уровня конкурентоспособности муниципальных образований

<table>
<tr><th></th><th>Низкая инвестиционная привлекательность (менее 5%)</th><th>Инвестиционная привлекательность ниже среднего(от 5% до 10%)</th><th>Средняя инвестиционная привлекательность (от 10% до 20%)</th><th>Инвестиционная привлекательность выше среднего (от 20% до 40%)</th><th>Высокая инвестиционная привлекательность (более 40%)</th></tr>
<tr><td>высокая инвестиционная активность (более 160%)</td><td colspan="2" rowspan="2">инвестиционный климат недостаточно благоприятный, однако уровень конкурентоспособности муниципальных образований выше среднего</td><td colspan="3" rowspan="2">благоприятный инвестиционный климат, высокий уровень конкурентоспособности муниципальных образований</td></tr>
<tr><td>инвестиционная активность выше среднего (от 140% до 160%)</td></tr>
<tr><td>средняя инвестиционная активность (от 120% до 140%)</td><td colspan="2" rowspan="3"></td><td>Инвестиционный климат удовлетворительный, уровень конкурентоспособности муниципальных образований средний</td><td colspan="2" rowspan="3">Инвестиционный климат достаточно благоприятный, однако уровень конкурентоспособности муниципальных образований ниже среднего</td></tr>
<tr><td>Инвестиционная активность ниже среднего (от 100% до 120%)</td><td colspan="3" rowspan="2">Неблагоприятный инвестиционный климат, низкий уровень конкурентоспособности муниципальных образований</td></tr>
<tr><td>Низкая инвестиционная активность (менее 100%)</td></tr>
</table>

Апробация предлагаемого подхода осуществлена на информационных массивах муниципальных образований Республики Башкортостан. На основе полученных данных муниципальные образования распределяются следующим образом (табл. 3).

Как свидетельствуют результаты проведенных расчетов, существенная доля муниципальных образований Республики Башкортостан характеризуется неблагоприятным инвестиционным климатом и низким уровнем конкурентоспособности. Прежде всего это определяется неиспользованием специфических конкурентных преимуществ территории и смещением приоритетов на традиционные источники роста. Так, муниципальные образования, попавшие в эту группу, характеризуются разнообразием флоры и фауны, а туристско-рекреационный бизнес не получил в них должного развития.

Таблица 3.2.3

Распределение муниципальных образований Республики Башкортостан по инвестиционной привлекательности и инвестиционной активности

	Низкая инвестиционная привлекательность (менее 5%)	**Инвестиционная привлекательность ниже среднего (от 5% до 10%)**	**Средняя инвестиционная привлекательность (от 10% до 20%)**	**Инвестиционная привлекательность выше среднего (от 20% до 40%)**	**Высокая инвестиционная привлекательность (более 40%)**
Высокая инвестиционная активность (более 160%)	Абзелиловский район Бижбулякский район Благоварский район Буздякский район Иглинский район Мечетлинский район Уфимский район Шаранский район г. Кумертау	Дуванский район Кармаскалинский район Баймакский район	Салаватский район Чекмагушевский район г.Сибай		Учалинский район
Инвестиционная активность выше среднего (от 140% до 160%)	Благовещенский район Куюргазинский район	Гафурийский район Стерлибашевский район	Илишевский район г.Агидель		Белорецкий район г.Уфа
Средняя инвестиционная активность (от 120% до 140%)	Бурзянский район Ишимбайский район Мелеузовский район	Белебеевский район Нуримановский район	Аургазинский район Балтачевский район Бирский район	Стерлитамакский район г.Нефтекамск г.Стерлитамак	г.Октябрьский
Инвестиционная активность ниже среднего (от 100% до 120%)	Архангельский район Белокатайский район Кугарчинский район Кушнаренковский район Федоровский район Янаульский район	Ермекеевский район Чишминский район	Бакалинский район	Хайбуллинский район	г.Салават Татышлинский район
Низкая инвестиционная активность (менее 100%)	Аскинский район Давлекановский район Зилаирский район Калтасинский район Караидельский район Кигинский район Краснокамский район Мишкинский район	Альшеевский район Бураевский район Дюртюлинский район Зианчуринский район	Миякинский район	Туймазинский район	

Из всех муниципальных образований Республики Башкортостан высокой конкурентоспособностью характеризуются только 8 территорий. Они отличаются развитой производственной базой, наличием транспортных узлов, развитой инфраструктурой, а также активной поддержкой реализуемых инвестиционных проектов и программ со стороны республиканских и федеральных властей.

Обобщая вышеизложенное, следует отметить высокий уровень дифференциации муниципальных образований Республики Башкортостан по состоянию инвестиционного климата и уровню конкурентоспособности, что определяет необходимость реализации дифференцированного подхода к принятию управленческих решений и разработки стратегии повышения их конкурентных преимуществ.

Предложенный подход к оценке инвестиционного климата и уровня конкурентоспособности муниципальных образований отличается от существующих возможностью сравнения различных муниципальных образований, развивающихся в разных регионах, поскольку отсутствует сравнение результатов с эталонным муниципальным образованием. Этот подход легко адаптируется к российским условиям и может быть использован для разработки стратегий развития муниципальных образований с любым уровнем социально-экономического развития.

МЕТОДЫ РАСЧЕТА ОБОБЩАЮЩЕГО ПОКАЗАТЕЛЯ СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

CALCULATION METHODS OF GENERALIZING INDICATOR OF SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF A MUNICIPAL FORMATION

Т. Д. Кирпота,
г. Владивосток, доцент Дальневосточного Федерального Университета, кандидат экономических наук
Л. А. Иванова,
г. Владивосток, студент Дальневосточного Федерального Университета
T. V. Kirpota,
c. Vladivostok, associate professor Far Eastern Federal University, Candidate of Economic Sciences
L. A. Ivanova,
c. Vladivostok, student Far Eastern Federal University

Аннотация: *В данной статье сделана попытка расчета критериального показателя, отражающего социально-экономическое развитие муниципального образования (МО) и позволяющего сопоставить их между собой. При этом предполагалось,*

что корректный показатель должен быть экономически объяснимым, отражать разумную степень обобщенности на однородной территории и прост в расчетах. Таким показателем был выбран показатель валовой добавленной стоимости МО, определенный расчетным путем.

Ключевые слова: *показатель, муниципальное образование, исходные данные, выпуск продукции, экономическое развитие, расчет, сравнение, численность населения, городской округ, добавленная стоимость.*

Abstract: *The estimation of criteria indicator, reflecting socio-economic development of Municipal Formation (MF) is done in the article. It is supposed that the correct indicator is to be economically explainable, to reflect reasonable extend of generalization on the uniform territory and to be quite simple to calculate. Value Added Indicator of MF, determined by calculations, is chosen as such indicator withessential characteristics.*

Keywords: *indicator, municipal formation, basic data, product output, economic development, calculation, comparison, population, city district, value added.*

В России социально-экономическое развитие весьма не однородно. На данный момент сопоставимые статистические данные регулярно издаются только на уровне субъектов федерации, соответственно обобщающие показатели социально-экономического развития сопоставимы только на этом уровне. В реальности в субъектах федерации различные территории характеризуются значительным неравенством в уровне экономической активности, темпах экономического роста, уровне доходов населения. Объективное определение уровня социально-экономического развития муниципального образования (МО) очень важно для дальнейшей разработки и принятия управленческих решений на местном уровне. Также обобщающий показатель дает возможность сравнивать МО, не прибегая к сложным расчетам.

На данный момент существует два вида методик, касающихся оценки МО: во-первых – закрепленная Указом Президента РФ от 28.04.2008 г. № 607 «Об оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов». Эта методика не соответствует цели исследования, так как она оценивает не социально-экономическое развитие МО, а оценку деятельности местных администраций. Во-вторых – методики оценки социально-экономического развития МО, которые подробно описывает Денисенко В. А. в своей диссертации «Совершенствование оценки и регулирования социально-экономического развития муниципальных образований региона (на примере Приморского края)». Все они состоят из комплекса показателей, но не имеют единого, обобщающего, что представляет сложность для сравнения МО.

В нашем исследовании мы поставили перед собой цель найти критериальный показатель, отражающий социально-экономическое развитие

МО и позволяющий сопоставить их между собой. При этом предполагалось, что корректный показатель должен быть:

– экономически объяснимым;

– отражать разумную степень обобщенности на однородной территории;

– прост в расчетах.

Таким показателем был выбран показатель валовой добавленной стоимости (ВДС) по муниципальному образованию в расчете на одного жителя (как известно, ВДС – разность между выпуском товаров и промежуточным потреблением).

Анализ статистической базы показал, что данные по ВДС предоставляются только на уровне региона. В региональной статистике данные по ВДС предоставляются по основным видам экономической деятельности (ВЭД).

Чтобы перейти к расчетам ВДС для МО.

1. Необходимо найти долю ВДС в выпуске продукции по отраслям экономики субъекта федерации по формуле:

Доля ВДС по ВЭД = ВДС по ВЭД/ Выпуск продукции

Для того чтобы убедиться, что данные можно пользоваться, определена доля ВДС в выпуске продукции с 2008 по 2010 годы. Сравнение показало незначительные отклонения (сотые доли процента).

Проанализировав исходные данные, можно сделать вывод, что муниципальная статистика по выпуску продукции предоставляет информацию не по всем ВЭД: по сельскому хозяйству, обрабатывающей промышленности, производству и распределению электроэнергии, газа и воды, строительству, обороту розничной торговли и объему платных услуг населению. Расчеты показали, что доля этих видов экономической деятельности в общем выпуске продукции занимает 62% от общего выпуска продукции. Это большая часть.

2. Далее необходимо сгруппировать данные по выпуску продукции по отраслям экономической деятельности в разрезе муниципальных образований.

3. Рассчитываем ВДС по отраслям экономики МО по формуле:

ВДС по ВЭД в МО = Доля ВДС * Выпуск продукции по ВЭД в МО

4. Суммируем ВДС по ВЭДи получаем ВДС в МО.

5. Последний шаг для расчета: подушевой ВДС= ВДС по ВЭД в МО / численность населения.

Таким образом, получаем обобщающий показатель – валовой муниципальный продукт, при помощи которого можно характеризовать социально-экономическое развитие МО.

По данной методике были выполнены расчеты для городских округов Приморского края. Полученные данные отображены в таблице.

Владивосток	216,6214
Уссурийск	154,9803
Арсеньев	133,4801
Находка	128,8699
Артем	109,0005
Дальнереченск	93,52285
Дальнегорск	92,38215
Спасск-Дальний	87,7952
Партизанск	74,94883
Лесозаводск	69,30422

Как видно из таблицы, наиболее глубокая переработка с высокой долей добавленной стоимости во Владивостокском и Уссурийском городских округах. Самые худшие показатели достигнуты в Лесозаводском городском округе.

Для того чтобы этот показатель был более корректен, необходимо улучшать статистическую базу на уровне МО, а именно предоставлять информацию по всем видам экономической деятельности, но методика остается такой же.

Кроме этого, был выполнен корреляционный анализ. Исследования показали тесную связь валового муниципального продукта с таким показателем, как объем инвестиций (коэффициент корреляции составил около 0.9), в то время как с доходами бюджета от налоговых и неналоговых поступлений теснота связи значительно меньше (коэффициент корреляции 0.6). Это говорит о несовершенстве межбюджетных отношений.

ВОЗМОЖНОСТИ ИННОВАЦИОННОГО РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В СОВРЕМЕННОЙ ЭКОНОМИКЕ

OPPORTUNITIES OF INNOVATIVE DEVELOPMENT OF MUNICIPALITIES IN MODERN ECONOMY

Н. А. Кузьминых,
г. Уфа, доцент кафедры инновационной экономики
Башкирская академия государственной службы и управления
при Президенте Республики Башкортостан, кандидат экономических наук
N. A. Kuzminykh,
c. Ufa, associate professor of innovation economy law Bashkir Academy of public service
and management at the President of the Republic of Bashkortostan,
Candidate of Economic Sciences

Аннотация: *В целях формирования инновационной экономики на местах в Республике Башкортостан в статье рассмотрены проблемы реализации возможностей*

инновационного развития муниципальных образований. Выявлены факторы и условия, стимулирующие и сдерживающие инновационную деятельность территорий.

Ключевые слова: *инновационное развитие, муниципальные образования, возможности, проблемы, факторы и условия инновационного развития.*

Abstract: *For formation of innovative economy on places in the Republic of Bashkortostan in article problems of realization of opportunities of innovative development of municipalities are considered. Factors and the conditions stimulating and constraining innovative activity of territories are revealed.*

Keywords: *innovative development, municipalities, opportunities, problems, factors and conditions of innovative development.*

Среди большинства субъектов Российской Федерации экономика Республики Башкортостан выделяется многоотраслевой структурой с высоким уровнем комплексного развития, наличием мощного промышленного потенциала, развитым сельским хозяйством и строительным комплексом, богатыми природными ресурсами, динамично развивающимися финансово-кредитной и научно-технической сферами. Все это говорит о высоких возможностях социально-экономического развития республики. При этом необходимость формирования экономики инновационного типа, обусловленная процессами интеграции и глобализации, повышением конкурентоспособности на внутренних и внешних рынках и возрастающими потребностями населения, не вызывает никаких сомнений.

В целом можно говорить об определенных заделах и опыте в инновационной сфере региона. Государственное регулирование инновационной деятельности осуществляется на базе Закона об инновационной деятельности, принятого в 2006 г., реализуется Долгосрочная целевая инновационная программа Республики Башкортостан на 2011–2015 гг. Стоит отметить, что Республика Башкортостан входит в Ассоциацию инновационных регионов России, целью которой является содействие эффективному инновационному развитию регионов-участников, построенное на признании сложившихся различных моделей научно-технического роста регионов. При этом помимо Республики Башкортостан в состав Ассоциации входят: Томская область, Новосибирская область, Иркутская область, Калужская область, Республика Татарстан, Республика Мордовия, Красноярский край, Пермский край, Самарская область, Ульяновская область, Липецкая область. Члены Ассоциации способствуют продвижению совместных инновационных, экономических, научно-технических и образовательных проектов в органах государственной власти Российской Федерации, осуществляют совместный поиск инвесторов. Другими словами, Ассоциация – это ресурс государственного механизма региональной поддержки[1].

[1] URL: http://www.i-regions.org/ (Дата обращения: 03.11.2013).

В современных условиях успех развития региона зависит во многом от реализации мер, направленных на формирование инновационной экономики на местах за счет внедрения продуктовых, процессных и управленческих инноваций. В настоящее время в целях увеличения объемов валового муниципального продукта и поступлений в местные бюджеты, укрепления конкурентных преимуществ, раскрытия инновационного потенциала органам местного самоуправления необходимо реализовывать программы социально-экономического развития на основе осуществления инновационной деятельности, отвечая внешним вызовам. Таким образом, нацеленность местного самоуправления на формирование инновационной модели становится наиболее важной задачей развития территорий в современности.

Для укрепления инновационной базы развития экономики муниципалитеты разрабатывают планы и программы развития инновационной деятельности, мотивации и поддержки инновационно-активных предприятий. Определяется широкий круг мероприятий, затрагивающий экономический фундамент поддержки деятельности инновационного сектора – рабочую силу, знания и технологию, финансовый капитал, развитую инфраструктуру. Так, в рамках Долгосрочной целевой инновационной программы Республики Башкортостан на 2011–2015 гг. администрациям муниципальных районов и городских округов Республики Башкортостан рекомендовано разработать программы (планы мероприятий) инновационного развития территорий с учетом потребностей и возможностей местных бюджетов. При этом в большинстве муниципальных образований Республики Башкортостан уже были приняты муниципальные программы (планы) инновационного развития территории. Первыми разработали и реализовали муниципальные программы инновационного развития городские округа г. Уфа, г. Октябрьский, г. Агидель, г. Сибай, г. Стерлитамак и муниципальные районы Аскинский, Баймакский, Балтачевский, Бакалинский, Белебеевский, Белорецкий, Благовещенский, Буздякский, Давлекановский, Куюргазинский, Туймазинский, Федоровский районы.

Как показали результаты анализа, лидерами по объему инновационных товаров, работ и услуг организаций по муниципальным образованиям в 2012 году в республике являются городские округа г. Уфа, г. Салават, г.Стерлитамак, г. Октябрьский, г. Нефтекамск, г. Сибай и муниципальные районы Учалинский, Белорецкий, Благовещенский и Белебеевский районы. При этом наибольшее число инновационно-активных предприятий функционируют в городских округах г. Уфа, г. Стерлитамак, г. Октябрьский и муниципальных районах Белебеевский, Ишимбайский и Туймазинский районы.

В процессе исследования особенностей развития муниципальных образований в условиях инновационной экономики установлено, что в настоящее время существуют определенные проблемы формирования муниципальной инновационной экономики.

Во-первых, законодательство не в полной мере регулирует вопросы развития инновационной деятельности, в частности не до конца отработаны понятийный аппарат, организационные, экономические и финансовые меры, вопросы защиты интеллектуальной собственности. В связи с этим нормативная правовая база, действующая сегодня, не обеспечивает согласование интересов государства, регионов, муниципальных образований, бизнес-структур, населения в реализации модели инновационного развития. Без создания полноценной законодательной базы формирования и функционирования региональной инновационной системы не будет инновационного развития муниципальных образований. Требуется четкая постановка целей и задач, определение роли и места каждого из ведущих субъектов хозяйствования в инновационном развитии, установление эффективных взаимосвязей между государством, бизнесом, наукой, образованием. Следовательно, разработка и реализация инновационных программ во всех муниципальных образованиях обеспечит импульс инновационному развитию.

Во-вторых, наблюдается функциональная недостаточность инновационной инфраструктуры. На сегодняшний момент нет целостности, присутствует оторванность отдельных элементов инновационной инфраструктуры друг от друга. Учитывая это, полнота инновационной инфраструктуры должна достигаться за счет развития в комплексе технологической инфраструктуры, инфраструктуры подготовки кадров, консалтинговой инфраструктуры, информационной инфраструктуры, финансовой инфраструктуры, сбытовой инфраструктуры.

В-третьих, наличие недостаточного инвестиционного обеспечения, что тормозит обновление производственных помещений, исследовательской базы, производственных мощностей; развитие кадров, обладающих необходимой квалификацией; и сбытовых сетей, обеспечивающих продвижение продукции на рынки и т. д.

Как показывает проведенный анализ, развитие инновационной деятельности происходит за счет собственных средств, но их катастрофическая нехватка не дает возможности поддерживать инновационные процессы. Российский финансовый рынок (кредитный рынок и рынок ценных бумаг) не обеспечивает прорыв в области инноваций из-за высоких процентных ставок по кредитам, устойчивых инфляционных ожиданий, постоянного колебания ставки рефинансирования, дефицита рублевых средств, зависимости от внешних факторов и высокой

чувствительности к ним и т. д. Венчурные механизмы не работают, а системы посевного финансирования, получившие развитие в последнее время, не могут охватить весь масштаб проблем инвестирования в инновационную деятельность в силу малого объема ресурсов, выделяемых на инновации. Несмотря на то, что законодательная база Российской Федерации устанавливает определенные гарантии прав инвесторов, предоставляет льготы по налогообложению, получению инвестиционных кредитов и т. д., существуют проблемы несовершенства существующей системы инвестирования.

При этом можно выделить несколько этапов осуществления поддержки со стороны государства, отправными точками которых можно считать кризисы, произошедшие в России. Еще в 1960–80 годы поддержка со стороны государства оказывалась крупным предприятиям микроэлектроники, космической, военной и атомной промышленности, что привело к определенной асимметрии развития отечественной промышленности и растрачивания инновационного потенциала. Следующая волна оказания помощи и переосмысления ситуации в инновационной сфере, приходящаяся на 1987–1998 годы, предполагала поддержку малого и среднего бизнеса предприятий. Ограниченный объем вливаний со стороны государства, определенные трудности в части налогообложения, аренды, интеллектуальной собственности спровоцировали потерю интереса малых и средних предприятий к осуществлению инновационной деятельности, утрату кадрового потенциала научной сферы, уменьшение объема научных исследований, разрушение научной инфраструктуры. Переломной точкой явился кризис 1998 года, когда государство начало поддерживать как крупные корпорации, так и малый и средний бизнес. В настоящее время стоит задача к 2020 году посредством создания условий для повышения восприимчивости бизнеса и экономики к инновациям осуществить масштабное перевооружение и модернизацию промышленного производства, сформировав инновационную экономику.

В России прямая поддержка инновационной деятельности оказывается на достаточно высоком уровне по сравнению с частными затратами на исследования и разработки. Так, субсидии, выделяемые из бюджетов на исследования и разработки, значительны и превышают показатели зарубежных стран. Косвенная же поддержка, осуществляемая в виде налоговых льгот, практически отсутствует.

Для того чтобы муниципальные образования развивались в условиях инновационной экономики, органы местного самоуправления должны активизировать процесс поиска и привлечения инвесторов, представляя в выгодном свете свое муниципальное образование как по-

тенциально привлекательный объект для вложения инвестиционных средств. Первоначально необходимо принятие представительным органом муниципального образования нормативного акта, регламентирующего порядок и условия поддержки инновационной деятельности со стороны местной администрации. В качестве основного критерия поддержки реализации проектов может быть приоритетность того проекта, которым достигается сохранение и создание рабочих мест, поддержание высокой занятости жителей муниципального образования, стимулирование занятости социально незащищенных слоев населения, расширение налогооблагаемой базы местного бюджета. Также во внимание принимается стратегическая важность проекта для социально-экономического развития муниципального образования. Приоритет имеют проекты, реализация которых содействует достижению стратегической цели развития муниципального образования.

В-четвертых, отсутствует эффективный механизм взаимодействия федеральной, региональной, муниципальной власти, бизнес-структур и населения. Сегодня реализация принципа государственно-частного партнерства не имеет такой эффективности, как в зарубежных странах, несмотря на то, что есть определенные подвижки в области законодательства государственно-частного партнерства на региональном уровне. Сдерживающие факторы правового и организационного характера не позволяют государственно-частному партнерству включиться в реализацию инновационно-инвестиционных проектов федерального, регионального и муниципального уровней. Учитывая это, необходимо четко разграничить права и обязанности участников инновационного процесса, активно привлекать бизнес к реализации инновационно-инветиционных проектов.

В-пятых, присутствует инновационная некомпетентность. Население не готово воспринимать инновационный путь как стратегический и единственно возможный, поскольку сказывается психологический фактор невосприятия чего-то нового. Исходя из этого, люди на местах используют методы и инструменты управления, неэффективные в настоящее время. Помимо всего нехватка профессионалов в сфере науки и техники тормозит инновационные процессы, происходящие в экономике. Учитывая это, необходимо обучать людей, повышать уровень образования в сфере инноваций и инвестиций.

В-шестых, отсутствует методическое обеспечение инновационного развития, соответствующее специфическим российским условиям, позволяющее грамотно оценивать сложившуюся ситуацию и принимать управленческие решения инновационного характера. В связи с этим необходимо обучать на местах специалистов оценке инновационно-

инвестиционных проектов в части инструментария оценки рисков, эффективности. А также разработать и донести методический инструментарий оценки уровня инновационного развития муниципальных образований[1].

Как установлено в ходе анализа, на инновационную деятельность муниципальных образований оказывают влияние факторы и условия инновационного развития. Так, факторы – это движущие силы инновационного развития, причины, определяющие характер инновационных процессов, а условия – предпосылки, обязательные обстоятельства, определяющие побуждение к инновационному развитию.

Учитывая это, предлагается система факторов, стимулирующих и сдерживающих развитие инновационных возможностей:

1) политико-правовой фактор, например, наличие закона об инновационной деятельности создает благоприятные условия для ее осуществления, отсутствие – вносит неразбериху и путаницу;

2) макроэкономический фактор, например, рост инфляции сказывается негативно на инновационном развитии, подрывая устойчивость социально-экономической системы, а удержание темпа инфляции создает определенную перспективу для развития инноваций; повышение темпа роста экспорта товаров, продуктов, технологий стимулирует инновационную деятельность, импорта – тормозит;

3) социальный фактор, например, повышение уровня занятости населения активизирует инновационные процессы, а снижение – замедляет;

4) экологический фактор, например, внедрение природоохранных технологий ускоряет инновационный процесс в части создания благоприятных условий жизнедеятельности в дальнейшем, игнорирование использования природоохранных технологий ставит крест на дальнейшей деятельности;

5) инфраструктурный фактор, например, неразвитость рыночной инфраструктуры и механизмов трансфера инноваций сдерживает инновационное развитие, и наоборот;

6) финансовый фактор, например, субсидии на инновационную деятельность со стороны государства стимулируют создание и внедрение инноваций, а урезание расходов на научные исследовании и разработки – сдерживают;

[1] Кузьминых, Н. А. Управление инновационным развитием муниципальных образований / Н. А. Кузьминых // Экономические и гуманитарные науки. – 2013. – № 8 (259). – С. 3–10.

7) производственный фактор, например, использование оборудования с высоким износом тормозит инновационную деятельность, а применение передового оборудования активизирует;

8) инвестиционный фактор, например, приток инвестиций стимулирует развитие инновационных процессов, отсутствие инвестиционных средств – тормозит;

9) потребительский фактор: высокий спрос на инновационные продукты, товары и услуги благоприятно сказывается на инновационном развитии, отсутствие спроса – негативно;

10) кадрово-трудовой фактор: высокий уровень компетенций персонала активизирует процесс инновационного развития, низкий – тормозит и т. д.

При этом основными условиями реализации возможностей инновационного развития муниципальных образований являются:

– инновационная направленность местной политики;

– нормативно-правовая база, отвечающая требованиям развития экономики по инновационному пути;

– развитая инновационная инфраструктура;

– обеспечение эффекта синергии инновационного развития от взаимодействия государства в лице органов местного самоуправления, бизнеса, науки и образования;

– наличие в достаточном объеме различных ресурсов, необходимых для инновационной деятельности;

– осознание необходимости инновационного развития в целях повышения их конкурентных позиций не только на внутреннем рынке, но и на внешнем;

– поддержка инновационного предпринимательства[1].

Таким образом, обладая высоким потенциалом, Республика Башкортостан должна эффективно использовать свои возможности для инновационного развития муниципальных образований. Решение сложившихся проблем, учет факторов и условий инновационного развития должны способствовать повышению конкурентоспособности, ликвидации диспропорций, активизации инновационных процессов, созданию эффективной системы финансирования, направленной на модернизацию промышленности и коммерциализацию научно-технических результатов, поддержке трансфера интеллектуальной собственности.

---

[1] Кузьминых Н. А. Механизм управления инновационным развитием социально-экономических систем в современных условиях: монография / Н. А. Кузьминых. – Уфа: БАГСУ, 2013.

ПРЕДПРИНИМАТЕЛЬСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ СЕЛЬСКОЙ МОЛОДЕЖИ ПОВОЛЖЬЯ[1]

ENTREPRENEURIAL POTENTIAL OF RURAL YOUTH IN THE VOLGA REGION

А. В. Ручин,
г. Саратов, социолог социологического центра Саратовского государственного технического университета имени Гагарина Ю. А.,
кандидат социологических наук
A. V. Ruchin,
c. Saratov, sociologist sociological Center Gagarin State Technical University of Saratov
Candidate of Sociological Sciences

Аннотация: *В статье анализируются результаты анкетного опроса, проведенного нами в августе-сентябре 2012 года среди сельской молодежи (N=450, 14-29 лет) Волгоградской, Самарской и Саратовской областей. Полученные данные свидетельствуют о стремлении значительной части (40,6%) сельской молодежи Поволжья к созданию собственного дела, что является важнейшим ресурсом регионального развития. Выявлено снижение интереса к предпринимательству по мере взросления, что обосновывает необходимость создания условий для реализации предпринимательского потенциала именно в молодом возрасте. Анализ мнений респондентов, имеющих опыт ведения собственного бизнеса, показал: для создания собственного дела наряду с капиталом высокое значение имеют личные качества предпринимателя, а меньшее значение - образование, мотивация и наличие социальных связей.*

Ключевые слова: *предпринимательство, самореализация, молодежь, село, сельская местность, Поволжье, анкетный опрос.*

Abstract: *The article analyses the results of the survey conducted in August and September 2012 among rural youth (N=450, 14-29 years old) in the Volgograd , Samara and Saratov regions . The obtained data suggests that much of the efforts (40,6 %) of rural youth in the Volga region goes towards to the creation of their own business, which is an essential resource for regional development. The data showed a reduction in the interest in entrepreneurship as respondents get older, which justifies the need to create conditions for the realisation of entrepreneurial potential at a young age. The analysis of the opinions of the respondents having experience of conducting their own business, revealed that creating their own business, along with a capital, is of high importance and are the personal qualities of the entrepreneur, and lesser values are education, motivation and social capital.*

Keywords: *entrepreneurship, self-realisation, youth, rural area, the countryside, the Volga region, survey.*

Раскрытие потенциала молодого поколения – необходимое условие устойчивого развития общества. Сегодня для сельских территорий России это особенно актуально: неблагоприятные условия, связанные с отсутствием рабочих мест, остро ставят вопросы самозанятости населения посредст-

[1] Статья подготовлена в рамках проекта «Стратегии профессиональной самореализации и предпринимательский потенциал сельской молодежи Поволжья» – грант Президента Российской Федерации МК-3501.2012.6.

вом реализации его предпринимательского потенциала. Активность, склонность к рискованной деятельности, социальные инновации и специфические интересы, свойственные молодежи, могут стать значительным ресурсом преодоления существующего кризиса российского села. В этой связи особый интерес в решении вопросов регионального развития представляют данные об отношении сельской молодежи к сфере предпринимательства и о стремлении к созданию собственного бизнеса.

В августе–сентябре 2012 г. нами был проведен анкетный опрос сельской молодежи в населенных пунктах выборочных районов Волгоградской, Самарской и Саратовской областей. Репрезентативность обеспечивалась путем соблюдения основных демографических пропорций (пол, возраст). Разработанная анкета содержала 50 вопросов, которые затрагивали основные аспекты трудовой занятости на селе (условия проживания и возможности профессиональной самореализации на селе, иерархию ценностей, уровень мобильности, профессиональные устремления и ориентиры, предпочитаемые формы занятости). В данной работе внимание фокусируется на анализе двух вопросов: «Что наиболее важно для того, чтобы открыть собственное дело?» и «Каковы, с Вашей точки зрения, наиболее важные преимущества предпринимательской деятельности?» Согласно полученным данным, 66,7% сельской молодежи хотело бы открыть собственное дело, 8,1% уже имеют опыт предпринимательской деятельности, отсутствие желания выразило 25,2%. (см. таблицу 1).

Склонность к предпринимательской деятельности была выявлена с помощью дополнительного вопроса «Если бы у Вас появились деньги на всю оставшуюся жизнь, Вы бы предпочли: работать по найму, вести свой бизнес или не стали бы заниматься ни тем, ни другим?». Преобладающая доля респондентов (69,4%) ответила, что в случае наличия достаточного количества средств стали бы заниматься именно предпринимательской деятельностью. Данный факт показывает, что именно предпринимательская деятельность представляется молодежи наиболее предпочтительной сферой самореализации.

Таблица 1

Распределение ответов на вопрос:
«Хотели бы Вы открыть свое собственное дело (бизнес), заниматься предпринимательством?» (N=433), в %

	Возрастная группа			Итого
	14–18 лет	19–24 лет	25–29 лет	
Да, буду стремиться именно к этому	49,1	41,7	32,6	40,6
Да, но условия/возможности не позволяют	23,7	29,7	23,6	26,1
Нет, не хотел бы	22,8	21,7	31,3	25,2
Уже есть/был свой бизнес	4,4	6,9	12,5	8,1

Полученные данные могут быть сопоставлены с общероссийским показателем, полученным в рамках инициативного опроса ВЦИОМ (N=1600, май 2013, 42 регион), по данным которого 46% молодежи в возрасте 18–24 лет хотят создать собственное дело[1]. Аналогичные ВЦИОМу данные ФОМ: согласно опросу, проведенному в июне 2013 (N=1500, 43 региона), хотели бы иметь собственный бизнес 47% респондентов в возрасте 18–30 лет[2]. Как видно в нашем исследовании, б*о*льшая доля респондентов выразила желание быть предпринимателями. С одной стороны, это можно объяснить региональной спецификой: (сельская местность и Поволжье), с другой стороны, – техническим моментом: разницей в формулировках вопросов и ответов, а также разделением положительного ответа в нашем проекте на два («да, буду стремиться именно к этому» и «да, но условия/возможности не позволяют»). Учитывая более мягкую формулировку второго варианта ответа, можно говорить о достаточно большой сопоставимости наших данных с данными двух приведенных организаций. Кроме того, все исследования подтверждают зависимость желания открыть собственное дело от возраста: чем моложе человек, тем больше у него желание иметь собственное дело. Это может являться следствием б*о*льшей престижности предпринимательства для молодого поколения (о чем будет сказано ниже) и б*о*льшей реалистичности взглядов старшего поколения.

Наиболее важным условием для открытия собственного дела сельская молодежь считает капитал – отмечен 66,6% респондентов (см. таблицу 2). Другие факторы (личные качества, образование, социальный капитал и мотивация) почти равнозначны: каждый отмечен примерно пятой частью опрошенных. Такое распределение ответов представляет весьма интересное поле для интерпретации. То, что капитал будет выделен в качестве основы успеха, было прогнозируемо, и именно исходя из этого была дана возможность выбрать два варианта. Сбалансированность остальных ответов может говорить, с одной стороны, об их равнозначности, а с другой, о неопределенности общественного мнения относительно необходимых условий для начала собственного дела.

[1] Свой бизнес: за и против [Электронный ресурс] // ВЦИОМ. URL: http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114180 (дата обращения: 21.09.2013).

[2] О предпринимательстве и условиях для бизнеса в России [Электронный ресурс] // ФОМ. URL: http://fom.ru/Ekonomika/10969 (дата обращения: 21.09.2013).

Таблица 2

Условия начала и преимущества собственного бизнеса во взглядах сельской молодежи Волгоградской, Самарской и Саратовской областей

	Кол-во ответов	Доля ответов в их кол-ве	Доля ответивших респондентов
Что наиболее важно для того, чтобы открыть собственное дело? (N=437)			
Капитал (деньги или другие материальные ресурсы)	291	43,3%	66,6%
Личные качества человека	104	15,5%	23,8%
Образование	97	14,4%	22,2%
Наличие связей, знакомств	87	12,9%	19,9%
Желание, мотивация	93	13,8%	21,3%
Итого	672	100,0%	153,8%
Преимущества предпринимательской деятельности (N=429)			
Независимость, работа на себя	220	32,4%	51,3%
Высокий доход	204	30,1%	47,6%
Возможность самореализации	106	15,6%	24,7%
Гибкий график работы	88	13,0%	20,5%
Престижность	56	8,3%	13,1%
Другое	4	0,6%	0,9%
Итого	678	100,0%	158,0%

Второе предположение подтверждается при рассмотрении ответов в разрезе опыта ведения респондентами предпринимательской деятельности: те, кто уже имел предпринимательский опыт, считают более важным личные качества человека (34,9%) и менее важными такие факторы, как наличие социального капитала (14,0%) и мотивации (11,6%, см. таблицу 3), в то время как структура ответов респондентов, которые не хотели бы заниматься предпринимательством, более ровная, что может также свидетельствовать о равнозначности факторов для респондентов в отсутствии внимания к ним (см. таблицу 4). Пол респондента существенного влияния на структуру ответов не оказывает, хотя женщины чуть меньшее значение придают личным качествам, а большее – образованию и капиталу. В разрезе возрастных групп различия в ответах более существенны, наблюдаются прямые и обратные зависимости: чем старше респондент, тем большее значение он придает финансовому и социальному капиталу (знакомствам, связям) и меньшее значение образованию.

Таблица 3

Распределение ответов на вопрос «Что наиболее важно для того, чтобы открыть собственное дело?» в разрезе пола, возраста и опыта ведения предпринимательской деятельности, в %

	Опыт предпринимательства		Пол		Возрастная группа		
	Нет	Есть	Жен.	Муж.	14–18 лет	19–24 лет	25–29 лет
Капитал	66,0	67,4	68,8	63,1	58,1	65,3	73,6
Личные качества человека	22,6	34,9	20,1	28,1	17,9	26,7	25,0
Образование	22,6	18,6	24,8	19,2	41,0	19,9	9,7
Наличие связей, знакомств	20,6	14,0	18,8	21,2	11,1	20,5	26,4
Желание, мотивация	22,3	11,6	23,1	19,2	24,8	17,6	22,9

Если сравнивать влияние жизненного опыта и опыта предпринимательства, можно увидеть общее: с опытом происходит укрепление мнения о роли материального капитала и ослабление роли образования. Особенно это касается недооценки образования респондентами в возрасте 25–29 лет: лишь 9,7% из них считают образование важным условием предпринимательской деятельности. Также взрослая молодежь переоценивает роль социального капитала: 26,4% считает это наиболее важным условием, на фоне 14,0% респондентов с опытом предпринимательства. Существование общественного мнения о высокой роли денег и связей может быть как рефлексией существующих барьеров, так и стереотипом восприятия системы отношений в российском обществе и их критической оценкой по мере взросления.

Таблица 4

Распределение ответов на вопрос «Что наиболее важно для того, чтобы открыть собственное дело?» в разрезе стремления к предпринимательству и региона проживания, в %

	Желание заниматься предпринимательством			Область		
	Да, буду стремиться именно к этому	Да, но нет возможностей	Нет, не хотел бы	Волгоградская	Самарская	Саратовская
Капитал	67,8	66,4	62,6	62,8	70,2	65,5
Личные качества человека	20,7	23,0	25,2	21,6	27,0	23,0
Образование	20,7	24,8	23,4	23,0	22,0	21,6
Наличие связей, знакомств	17,8	23,0	22,4	21,6	19,9	18,2
Желание, мотивация	20,7	22,1	25,2	21,6	20,6	21,6

Основными преимуществами предпринимательской деятельности респонденты называют независимость и высокий доход (названы почти половиной опрошенных). Возможность самореализации в качестве преимущества отметило 24,7%, гибкость графика работы и престижность – 20,5% и 13,1% соответственно (см. таблицу 2). Для респондентов с опытом предпринимательства менее значимы гибкость графика работы, независимость и престижность как преимущества собственного дела (см. таблицу 5). Наши данные подтверждаются аналогичными цифрами ВЦИОМ, согласно которым в качестве основных аргументов для открытия собственного дела называются стремление быть независимым, работать «на себя» (40%) и увеличить уровень дохода – 39%[1]. Чем больше стремления у человека к предпринимательской деятельности (но с отсутствием опыта предпринимательства), тем больше он видит в ней возможность самореализации. Существуют различия в оценках между возрастными группами: чем старше респондент, тем меньше он видит престижности в наличии собственного бизнеса, но больше ценит независимость как свойство предпринимательской деятельности. Следует отметить: разница в ответах между возрастными группами может быть обусловлена как неодинаковым жизненным опытом, так и межпоколенческими различиями в восприятии социальной действительности. Гендерные различия несущественны и наиболее проявляются в оценке предпринимательства как сферы самореализации, среди женщин б*о*льшая доля отметили его преимущество (27% по сравнению с 22,1% среди мужчин, см. таблицу 5).

Таблица 5

Преимущества предпринимательства в ответах респондентов в разрезе пола, возраста и опыта ведения предпринимательской деятельности, в %

	Опыт предпринимательства		Пол		Возрастная группа		
	Нет	Есть	Жен.	Муж.	14–18 лет	19–24 лет	25–29 лет
Независимость, работа на себя	51,8	46,3	51,3	51,3	43,0	50,3	59,3
Высокий доход	46,9	53,7	48,7	46,2	48,2	50,9	42,9
Возможность самореализации	25,0	22,0	27,0	22,1	28,9	22,3	24,3
Гибкий график работы	21,4	12,2	20,9	20,1	21,9	22,9	16,4
Престижность	13,4	9,8	11,7	14,6	20,2	11,4	9,3
Другое	0,8	2,4	0,9	1,0	0,0	1,1	1,4

[1] Свой бизнес: за и против [Электронный ресурс] // ВЦИОМ. URL: http://wciom.ru/index.php?id=459&uid=114180 (дата обращения: 21.09.2013).

Региональные различия в оценке предпринимательства видны между Волгоградской и Самарской областями, наиболее сильно – в оценках таких преимуществ, как «престижность» и «независимость»: если предпринимательство престижно для 17,4% Волгоградской молодежи, то в Самарской области это преимущество обозначило лишь для 9,3% респондентов (см. таблицу 6).

Таблица 6

Преимущества предпринимательства в ответах респондентов в разрезе мотивации к предпринимательству и региона проживания, в %

	Желание заниматься предпринимательством			Область		
	Да, буду стремиться именно к этому	Да, но нет возможностей	Нет, не хотел бы	Волгоградская	Самарская	Саратовская
Независимость, работа на себя	48,5	55,4	53,3	44,4	57,1	52,4
Высокий доход	45,6	51,8	43,8	47,9	43,6	51,0
Возможность самореализации	28,1	23,2	21,9	22,9	27,9	23,4
Гибкий график работы	21,6	19,6	22,9	20,8	20,0	20,7
Престижность	12,3	14,3	14,3	17,4	9,3	12,4
Другое	0,6	0,0	1,9	0,7	2,1	0,0

В оценке предпринимательства с точки зрения независимости ситуация противоположная: 57,1% это преимущество отметило в Самарской области и лишь 44,4% в Волгоградской. Существуют заметные отличия в оценке дохода как преимущества бизнеса между Самарской (43,6%) и Саратовской областями (51,0%).

Вывод. Стремление большей части сельской молодежи Поволжья к созданию собственного дела является важнейшим ресурсом регионального развития. При этом очень важно создание условий для самореализации в предпринимательской сфере и развития молодежных инициатив именно в ближайшие к окончанию школы годы, т. к. с возрастом интерес к предпринимательству падает. В процессе же образования необходимо особое внимание уделять развитию личных качеств человека в силу того, что практика предпринимательской деятельности показывает огромное значение данного параметра.

РОЛЬ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПОЛЬШЕ В СОЗДАНИИ УСЛОВИЙ ДЛЯ ЭКОНОМИЧЕСКОГО РАЗВИТИЯ

THE ROLE OF LOCAL GOVERNMENT IN POLAND IN CREATING THE CONDITIONS FOR ECONOMIC DEVELOPMENT

Сенкевич Мариуш,
г. Люблин, Республика Польша, доцент Университета Марии Кюри-Складовской
Sienkiewicz Mariusz Wiktor,
Lublin, Poland, Maria Curie Skłodowska University in Lublin, Faculty of Political Science, Department of Local Government and Policy

Abstract: *The article describes public administration and constitutional bases of local government in Poland. The author examines the main challenges facing the Polish local governments, for business improvement in the area of stimulating economic development. The article gives particular attention to the Tools and instruments creating economic development.*

Keywords: *bodies of local self-government, public administration, economic development, strategic planning process.*

Introduction

Public administration in Poland, which include government departments and local government operates according to certain legal and financial framework. These framework formulates possibilities administrative bodies to act and the functions and tasks to be performed. Central Government including government departments and their subordinate units reflects the principle of centralism and state guarantees unitary character of the state. Local administration, however, which are the main element of local government units, is based on certain principles which are rooted both in the Constitution, as well as specific legislation. These principles and specific provisions contained in the so-called local laws, create a legal and organizational framework and give specific capacity-building activities of local governments.

Of the three levels of local government in Poland, the largest capacity and competence in the field of community development activities has municipality self-government. These capabilities are partly due to constitutional grounds, partly specific legislation and regulations the practice of functioning.

In this article we will look at the role of local government in Poland in the field of economic development, which is crucial for the conditions and quality of life of local communities.

1. Constitutional principles of local government in Poland, as a basic tool of local economic development

By the principle of constitutional self-government shall be construed certain canons, values, foundations, on which the functioning of a specific part of

the public administration (local government)[1]. When analyzing the functioning of local government can be divided into rules primates, which are defined inter alia in the Constitution of the Republic in 1997.

The main principles of local government are:

- the principle of decentralization;
- the principle of presumption of competence;
- the principle of independence[2].

Decentralisation of administration is the guiding principle of the organization of the public administration. It should be noted that decentralization was one of the main reasons the implementation of public administration reform in 1990 and 1998. Decentralization is the transfer of decision-making powers to senior level lower. This results in organizational changes in the relationship between all bodies or agencies. The principle of decentralization is expressed in the legal separation of units of a larger structure, granting it independence in terms of decision-making (the tasks), the transfer of sufficient financial resources to carry out these tasks, as well as the granting of legal personality[3].

The principle of decentralization has been legally sanctioned in Article 15 of the Constitution, which states that «the territorial regime of the Republic of Polish ensures decentralization of public power»[4]. In case of decentralization is not hierarchical subordination authorities. Lower-level authorities have the right to independence within the limits of the law and subject to supervision only in terms of legality[5].

From the provision of Art. 163 of the Basic Law also follows the principle of the presumption of the properties of the local government. If a provision of a law or the Constitution does not expressly reserves jurisdiction to carry out the tasks of public authorities, mainly the central government administration, the performance of these tasks is the competence of local government bodies[6]. This principle is essential to the ability to act Polish municipality in the creation of local economic development. The problem, however, is often a lack of understanding of this idea by, for example, various types of institutions exercising control and supervision over local governments.

---

[1] Zob.: Z. Cieślak, *Podstawy aksjologiczne administracji publicznej w Polsce – próba oceny,* „Studia Iuridica" 2000, Nr 38, s. 60–64.

[2] Por.: J. Wojnicki, *Samorząd lokalny w Polsce i w Europie,* Pułtusk 2003, s. 32–33.

[3] M. Brunka, B. Kumorek,, *Słownik samorządu terytorialnego,* Zielona Góra 2003, s. 43; Por.: T. Bigo, *Związki publiczno-prawne w świetle ustawodawstwa polskiego,* Warszawa 1990, (przedruk 1928 r.), s. 122–123.

[4] *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 roku,* Dz. U 1997, Nr 78, poz. 483.

[5] A. Korzeniowska, *Struktura samorządu terytorialnego w Polsce,* [w:] *ABC samorządu terytorialnego,* red. A. Korzeniowska, Bydgoszcz – Łódź 2004, s. 36.

[6] Por.: A. Korzeniewska, op. cit., s. 37.

Another of the principles of self-government is the principle of independence. Independence is a constitutive element of decentralization. The principle of independence of local government, particularly at the municipal level, is guaranteed in the Constitution. Pursuant to the provisions of Art. Paragraph 16. 2 of the Constitution «local government participate in the exercise of official authority vested in him under the laws in an important part of the local government carries out public tasks on its own behalf and on their own responsibility». The legislature in art. Paragraph 165. 2 also guarantees the independence the judicial protection of the local government[1].

Specified systemic principles represent the essence of local government units in Poland, especially in the feasibility of implementation of social and economic functions of local government, in particular economic development.

2. Factors encouraging of the economic development

The local socio-economic development is a long, deliberate process of change aimed at improving the status quo for the better. These changes are both quantitative changes, as well as qualitative changes. The quantitative changes we include: increasing government budget revenues from taxes, an increase in the number of jobs, income growth companies, growth of Gross Domestic Product (GDP) growth of investment, capital, production, consumption, etc. Qualitative changes that are a reflection of process are, for example, the competitiveness of the economy and modernize its structure, increase the participation of small and medium-sized businesses in the GDP, the effective privatization, technical and technological progress (innovation), or the up-skilling of the workforce.

Stimulating economic development is undertaken by public administrations actions affecting economic activity and employment. The effectiveness of efforts to promote economic development is strongly correlated with the overall level of management performance in other areas of local government activity. What's more, the quality of management in other areas often has a greater impact on economic development rather than direct actions (such as well-developed municipal services can stimulate the local economy better than the promotion of the municipality)[2].

Numerous studies on the behavior of local governments and economic operators in Poland indicate that they exhibit a tendency to excessive competition, which results from a lack of discernment necessary cooperation to the external competitive pressure. This is a result of inter alia Polish economy long-term isolation from the influence of external competition, low mobility of people and all the baggage of post-communist heritage. M. Zawicki, S. Mazur, J. Bober

[1] *Konstytucja RP z dnia 2 kwietnia 1997 roku,* op. cit.

[2] Zarządzanie w samorządzie terytorialnym , red. M. Zawicki, S. Mazur, J. Bober, Kraków 2004, s. 19–20.

rightly point directory main challenges facing the Polish local governments, for business improvement in the area of stimulating economic development. Among these should include:

– Increasing knowledge about the mechanisms of economic development among institutions and individuals involved in local development activities;

– Improving the ability to organize and direct the work of task forces (in the units of local government, between them and between them and the authorities and external organizations);

– Ensuring the relative autonomy of organizational units operating in offices for economic development;

– Ensuring the organization's ability to self-learning;

– Improving skills in the assessment and evaluation of their own investment projects and those carried out in cooperation with other units of local government;

– Improving cooperation mechanisms, vertical and horizontal , determining effective territorial marketing;

– Improving the skills of integrated development planning (spatial planning, economic planning, social and environmental);

– Improvement of the institutional and organizational structure of local government units with the aim of providing comprehensive services for businesses and farmers;

– providing professional assistance to the SME sector businesses and farmers in completing applications for aid, improvement of mechanisms for monitoring and evaluating the effectiveness of aid[1].

3. Tools and instruments creating economic development

Modern local government in Poland and in the world plays an important role in stimulating entrepreneurship and economic development in their territory. Economic development and its results, including increasing the employment and the general improvement of the social and economic life of local communities and contribute to the development of the country as a whole.

Among the many instruments and tools for the efficient creation of economic growth, they can be divided into specific tools and instruments .

First, the basic group are plans and programs that operate on the local terrain. Essential for the creation of local development is the implementation of the quality of the process of strategic planning in the area. The research that is conducted in Poland on the investment attractiveness of the Polish government, show that in the second place in terms of the attractiveness of community indicators is of a sufficient quality and content of the strategic and planning documents. Local authorities should therefore present the so-called. strategic ap-

[1] *Zarządzanie w samorządzie terytorialnym*, red. M. Zawicki, S. Mazur, J. Bober, Kraków 2004, s. 19-20.

proach, which should be the primary vision of development based on the development potential of a specific territorial unit. This vision, of course, should reflect both the potential and the actual needs of the local community and potential investors.

The strategic planning process begins with a proper diagnosis of the area of research, analysis and formulation of problems and on this basis of the objectives of development. All this should be included in the strategic document - the local development strategy. The result of this strategy are others planning documents – Industry plans and strategies, such as land-use plan, the program environment, waste management plan, the development business plan, etc.

Another group of instruments which affect the economic development of the municipality are the activities in the field of infrastructure projects. These actions should result from the development strategy and should be correlated with the investment plans of the municipality. For entrepreneurs, and especially for the investor, quality and level of infrastructure development is a key prerequisite for investment and job creation. Not always, however, the local authority is aware of that. Unfortunately, it is often conditioned by the lack of funds for capital expenditure, which is partly due to inadequate planning of local government finances over many years. An important aid in the implementation of investment projects by municipalities in Poland are EU funds, the amount of which, however, is limited.

Another important group of tools at disposal of Polish municipality are instruments of regulatory powers, the drafting of orders, prohibitions, permits or decisions. Of course the local government bodies are obliged to act in compliance with applicable regulations, but practice shows that officials often use what is known. broadly developed in the assessment of certain facts and the law, to the detriment of customers. This results in the minds of both the local community, but also traders and investors viewing the hostile local government. Therefore, an increasing number of local governments promotes and implements specific standards of customer (investor) service.

Worth to present and promote the competition The «Fair Play» Municipality - Certified Investment Location, affiliated with the National Chamber of Commerce, organized by the Institute for Private Enterprise and Democracy. Features the «fair play» municipality, according to the guidelines of the contest are: active making organizational activities; absorption financial resources in order to attract investors to the municipality; continuous improvement of local infrastructure and promoting pro and ecological investments and facilities adapted to the needs of people with disabilities; rule of law and high ethical level municipal employees; the consultation with residents and care for their needs; cooperation with local businesses.

Analyzing instruments and tools at the disposal of the municipality for to the development of entrepreneurship it should continue to identify some of their kinds. First group are stimulogenic and economic instruments. They relate to policy formulation and enforcement of taxes, fees, prices for services and communal property. For investors are often important for the selection of investment, the amount of taxes and fees, and preferences adopted in this respect by the local authority. Similarly this is a subject to public property management, which is based on an appropriate price formation for the provision of real estate, organizing tenders for the sale of real estate, and at the end of the multiplication property by the local government, but not mindless sell-off of the existing assets.

Next group of instruments to support the development of entrepreneurship in the community are institutional instruments, consisting primarily on supporting institutions supporting business, i.e. business environment. In even the smallest municipalities should work: bank, post office, an NGO or consulting firm that provides consulting and training services to entrepreneurs and business organizations. Municipal authorities can initiate the formation of a large range of institutions. They can also initiate cooperation between entrepreneurs, business institutions and other entities.

A very important group of instruments which are relevant to the economic development are information tools. They operate under what is known. local government information policy. In practice, for entrepreneurs and investors, business information, is an important element of the development of these entities. Municipality can create and share database to interested firms, including both individual sectors of economic activity in its territory, but also potential partners, information about investment areas (as detailed in the investment offer), resources, raw materials, etc. Information instruments that are part of a policy information include the promotion and marketing of the territory which is an important field of activity in terms of so-called local government territorial competitiveness.

The above are the most important instruments and tools that are available today in the municipal government in Poland. As already indicated, they often do not arise directly from the laws in force, but with the standards adopted by the municipality, Western models or so-called a new model of public management in public administration.

Conclusion

Municipal self-government in Poland has the legal, organizational and institutional capabilities for creating economic growth and job creation. Process efficiency depends to a large extent on the attitude of local authorities, their awareness, knowledge and skills. There are also external factors that often hinder the development of investment (location, limited resource property). Local government has, however, a number of external funding instruments supporting

economic development. In order to achieve the desired effects and use the possibilities, local authorities should among others.: to «be open» to acquire the knowledge, skills, information, implement modern management systems in local government, but primarily use the opportunities provided by the Polish membership in the EU.

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ ЗАКАЗ КАК ИНСТРУМЕНТ ПОВЫШЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОСТИ БЮДЖЕТНЫХ РАСХОДОВ

MUNICIPAL PURCHASE AS INSTRUMENT OF INCREASING BUDGET CHARGE EFFICIENCY

О. В. Сидорова,
г. Уфа, доцент кафедры экономической теории и социально-экономической политики Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, кандидат экономических наук
O. V. Sidorova,
c. Ufa, associate professor of Economic Theory and socio-economic policy law Bashkir Academy of public service and management at the President of the Republic of Bashkortostan, Candidate of Economic Sciences

Аннотация: *В статье рассматриваются особенности перехода к новому порядку закупочной деятельности для муниципальных нужд, слагаемые эффективности системы муниципальных закупок, а также раскрываются методы обоснования начальной (максимальной) цены контракта, влияющие на эффективность расходной части муниципальных бюджетов.*

Ключевые слова: *закупки для муниципальных нужд, контрактная система, муниципальный бюджет, эффективность бюджетных расходов, добросовестная конкуренция, демпинг, метод обоснования цены контракта.*

Abstract: *Characteristics of transition to new order of purchases for municipal necessities, components of municipal purchase system's efficiency are conducted in the article, methods of contract's cost substantiation, having an influence upon expenditure part of municipal budgets are also considered.*

Keywords: *purchases for municipal necessities, contract system, municipal budget, efficiency of budget charge, conscientious competition, dumping.*

Одним из ключевых рычагов воздействия государства на экономические явления и процессы является система закупочной деятельности для государственных и муниципальных нужд. Государственные и муниципальные закупки подразумевают выполнение разнообразных функций, направленных на повышение централизованной управляемости, предотвращение неконтролируемого увеличения издержек, оптимизацию расходов

бюджетов всех уровней, управление материальными потоками при условии соответствия их рыночным отношениям.

В современных условиях инфляционного роста цен, увеличения тарифов и сложностей исполнения доходной части бюджета муниципальный заказ становится инструментом повышения эффективности расходования средств местного бюджета, поскольку с 2014 г. будет формироваться преимущественно на конкурсной основе.

Принятие 05.04.2013 № 44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд», вступающего в силу с 01.01.2014, влечет за собой внесение большого количества изменений в существующий порядок размещения заказов для государственных и муниципальных нужд. В соответствии с данным законом, планирование закупок должно быть направлено на реализацию принципа эффективности и экономичности использования средств бюджетов всех уровней.

Понятие эффективности системы муниципальных закупок, в свою очередь, включает в себя:

– результативность как соответствие общественных расходов и достигаемых с их помощью результатов определенным целям;

– экономичность как эффективность закупочной деятельности на всех этапах процесса осуществления закупок;

– «внешнюю» эффективность системы как влияние системы закупок на экономику, которая может быть оценена через мультипликативный эффект от реализации закупок.

По существу, понятия результативности, экономичности и внешней эффективности системы закупок тесно связаны между собой и отражают разные аспекты эффективности общественных расходов.

Контракт, заключаемый в результате проведения конкурентных закупок для муниципальных нужд, повышает прозрачность доходной и расходной частей бюджета, налогооблагаемой базы.

Именно конкурентная основа совокупных закупок для муниципальных нужд способствует обеспечению:

– эффективности и прозрачности расходования средств муниципальных бюджетов и иных источников;

– экономии средств муниципальных бюджетов;

– бесперебойного снабжения учреждений товарами и услугами для обеспечения текущей деятельности, наиболее полному обеспечению муниципальных нужд;

– развития добросовестной конкуренции, определению наиболее надежных партнеров, способных оптимально выполнить муниципальный заказ.

При ограниченности источников финансирования, трудностях с расчетами одной из актуальных задач функционирования системы муниципальных закупок является заключение муниципального контракта с надежным и состоятельным партнером на конкурентной основе.

Эффективность закупочной деятельности во многом зависит от степени обоснованности объема денежных средств, необходимых для удовлетворения потребностей. Обоснованность объявляемой начальной (максимальной) цены контракта (НМЦК) существенно влияет на результат закупки. Если в проекте контракта заказчик устанавливает необоснованно завышенное ценовое предложение, сообщая, таким образом, участникам закупки о своей готовности переплатить за приобретение определенного товара, работы или услуги, добиться эффективного использования средств не удастся. А при установлении заниженной цены – закупка может не состояться из-за отсутствия заинтересованности со стороны поставщиков (исполнителей, подрядчиков) в получении размещаемого заказа.

В соответствии с положениями Федерального закона от 21.07.2005 № 94-ФЗ (далее – Федеральный закон № 94-ФЗ), заказчики при проведении процедур размещения заказа обязаны указывать начальную (максимальную) цену контракта (цену лота) в извещении и в документации, формируемой при размещении заказа. При этом Федеральный закон № 94-ФЗ не раскрывает понятия «начальной (максимальной) цены контракта (цена лота)». Несмотря на то что четкое определение названного термина в настоящее время отсутствует, исходя из положений № 94-ФЗ следует, что под ним понимается предельно допустимая цена контракта, заключаемого по результатам размещения заказа.

До апреля 2011 г. требования о необходимости обоснования определяемых заказчиком, уполномоченным органом начальных (максимальных) цен контракта (цен лота) отсутствовали. Исключением являлись случаи размещения заказов путем проведения запроса котировок, так как согласно положениям пункта 8 статьи 43 Федерального закона № 94-ФЗ, в извещении о проведении запроса котировок заказчиком, уполномоченным органом указывалась «максимальная цена контракта, определяемая заказчиком, уполномоченным органом в результате изучения рынка необходимых товаров, работ, услуг». При этом требования к порядку или методам «изучения рынка», а также к источникам информации, не были регламентированы. В сложившихся обстоятельствах заказчики, уполномоченные органы в подавляющем большинстве случаев не выполняли указанное требование.

После вступления в силу Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ, в отношении заказчиков, уполномоченных органов была определена обязанность указания в конкурсной документации, документации об

аукционе (в т. ч. в документации об открытом аукционе в электронной форме), извещении о проведении запроса котировок обоснования начальной (максимальной) цены контракта (цены лота), содержащее ссылки на полученные заказчиком, уполномоченным органом расчеты или источник информации о ценах на закупаемые товары, работы, услуги, в т. ч. путем ссылок на соответствующие сайты в сети Internet или иных указаний. При этом порядок подготовки соответствующего обоснования не был определен Федеральным законом № 94-ФЗ, официальные методические рекомендации по данному вопросу отсутствуют и сегодня (за исключением отдельных методических рекомендаций, касающихся порядка определения начальной (максимальной) цены контракта при закупках определенных видов продукции).

Начальная (максимальная) цена контракта является одним из основных критериев закупки, так как:

– является предельным значением цены контракта, заключаемого по результатам закупки;

– оказывает влияние на выбор способа закупки (возможный размер цены контракта (договора), заключаемого в результате проведения запроса котировок и при закупках малого объема ограничен соответственно размером 500 000 и 100 000 рублей);

– ограничивает возможности закупки у субъектов малого предпринимательства (начальная максимальная цена контракта не должна превышать двадцать миллионов рублей);

– используется при определении обеспечения;

– используется при определении демпинга (снижение цены на двадцать пять процентов и более);

– определяет специфические требования к условиям закупки;

– применяется в качестве одного из показателей оценки эффективности закупки;

– влияет на наличие или отсутствие заинтересованности участников закупки в участии в процедуре.

Несмотря на то обстоятельство, что Федеральный закон № 94-ФЗ не предусматривает разработку нормативного правового акта, утверждающего методику или порядок определения начальных цен государственных или муниципальных контрактов, а также порядок проведения анализа среднерыночных цен на закупаемую продукцию, осознавая важность правильного определения начальной (максимальной) цены контракта (цены лота) при размещении заказов для государственных и муниципальных нужд, еще до вступления в силу Федерального закона от 08.05.2010 № 83-ФЗ, заказчики, уполномоченные органы были вынуждены самостоя-

тельно разрабатывать методики определения начальных (максимальных) цен контрактов (цен лотов)[1].

В отличие от Федерального закона № 94-ФЗ, Федеральным законом № 44-ФЗ установлен перечень методов определения начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем). Такими методами являются:

1) метод сопоставимых рыночных цен (анализа рынка);

2) нормативный метод;

3) тарифный метод;

4) проектно-сметный метод;

5) затратный метод.

Еще одной новеллой является то, что с 01.01.2014 при заключении контракта с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем) заказчик должен будет обосновывать цену заключаемого контракта.

В целях определения и обоснования начальной (максимальной) цены контракта, цены контракта, заключаемого с единственным поставщиком (подрядчиком, исполнителем), заказчику необходимо будет осуществить следующие действия:

1) выявить потребность в товарах, работах, услугах, определить общие требования к планируемым к закупке товарам, работам, услугам;

2) исследовать рынок для определения уже имеющихся на функционирующих рынках товаров, работ, услуг, отвечающих требованиям заказчика, в целях формирования перечня необходимых характеристик закупаемых товаров, работ или услуг, определения круга потенциальных поставщиков (подрядчиков, исполнителей);

3) подготовить формулировку описания закупаемых объектов в соответствии с требованиями статьи 33 Федерального закона № 44-ФЗ;

4) выбрать применяемый метод определения НМЦК в соответствии с установленными Федеральным законом № 44-ФЗ условиями применения методов определения НМЦК;

5) определение НМЦК выбранным методом для подготовки плана-графика закупок на соответствующий финансовый год;

6) сформировать обоснование НМЦК для включения в план-график;

7) провести выбранным методом определение НМЦК в целях подготовки документации о закупке;

8) сформировать обоснование НМЦК для включения в документацию о закупке, а при закупке у единственного поставщика (подрядчика, исполнителя) – для включения в контракт.

---

[1] Засухина И. К., Маслова Н. С., Кузнецова И. В. Сравнительный анализ методов определения начальной (максимальной) цены контракта // Академическое приложение к журналу Госзаказ: управление, размещение, обеспечение. – 2012. – № 7. – С. 47–60.

Таким образом, исходя из требований Федерального закона № 44-ФЗ в отношении информации, указываемой в плане-графике и в документации о закупке, определять и обосновывать НМЦК заказчику придется дважды: на этапе планирования и на этапе формирования документации о закупке.

Однако несмотря на принятие основополагающих документов и достигнутые результаты, работа по повышению эффективности бюджетных расходов в сфере осуществления закупок для муниципальных нужд требует постоянного внедрения новых принципов и методов работы, создания эффективной системы управления, направленных на повышение эффективности бюджетных расходов.

КАЧЕСТВО ЖИЗНИ СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ СЕМЬИ: ОБЩИЕ ХАРАКТЕРИСТИКИ И РЕГИОНАЛЬНЫЕ ОСОБЕННОСТИ

THE QUALITY OF LIFE OF THE MODERN RUSSIAN FAMILY: GENERAL CHARACTERISTICS AND REGIONAL PARTICULARITIES

З. Л. Сизоненко,
г. Уфа, доцент кафедры социологии и социальных технологий
Уфимского государственного авиационного технического университета,
кандидат социологических наук
Z. L. Sizonenko,
c. Ufa, Associate Professor of sociology and social technologies law
Ufa State Aviation Technical University,
Candidate of Sociological Sciences

Аннотация: *Автор привлекает внимание к различиям между качеством жизни семьи и индивида, отмечая, что в статистике речь идет именно о качестве жизни индивида, что, в свою очередь, во многом упрощает проблему.*

Ключевые слова: *качество жизни, качество жизни семьи, уровень жизни, экологичность, социальное благополучие, политический климат, морально-психологический комфорт, полиэтничность, толерантные отношения, регион.*

Abstract: *The author draws attention to the differences between the quality of life of the family and the individual, noting that the statistics we are talking about the quality of life of the individual, which in turn greatly simplifies the problem.*

Keywords: *quality of life, the quality of family life, standard of living, ecology, social well-being, political climate, moral-psychological comfort, the Antiquities, the tolerant attitude of the region.*

Вопрос о качестве в современном цивилизованном обществе – один из наиболее актуальных. В условиях рыночной экономики потребитель предъявляет все больше требований именно к качественным характеристи-

кам товара либо услуг. «Общество потребления» стремится к качественной жизни. Соответственно необходимы критерии для определения стандарта качественной жизни как минимально допустимого уровня, что, в свою очередь, сопряжено с рядом проблем.

Само словосочетание «качество жизни» стало активно употребляться социологами, экономистами, политиками сравнительно недавно. В «Докладе о развитии человека» Программы развития Организации Объединенных Наций (ПРООН), впервые созданном и опубликованном в 1990 г., были обозначены цели человеческого развития: «прожить долгую и здоровую жизнь, получать знания и иметь доступ к ресурсам, необходимым для достойного уровня жизни»[1]. Под «достойным уровнем жизни» понимается качественная жизнь. Нередко в обиходе и «качество жизни», и «уровень жизни», и даже «образ», и «стиль» жизни выступают синонимами, подразумевая, что речь идет о некоем способе существования с определенными характеристиками: удобном/неудобном, комфортном/некомфортном и т. д., что с научной точки зрения, безусловно, некорректно и в принципе недопустимо.

В современной социологии «качество жизни» (англ. – quality of life, сокр. – QOL; нем. – Lebensqualitat, сокр. LQ) чаще всего понимается как совокупность условий жизнедеятельности человека, измеряемых по субъективным оценкам соответствия потребностям людей, и включает ряд параметров:

1. Уровень жизни;
2. Экологически чистая среда обитания;
3. Социальное благополучие;
4. Политический климат;
5. Морально-психологический комфорт[2].

Каждый из названных параметров имеет определенный индикатор, количественное выражение которого представляется данными статистики. Однако оценочные суждения могут различаться ввиду различий в потребностях и притязаниях на качественную жизнь. Статистическая информация по названным параметрам также не является объективной, поскольку в целом статистика доходов, расходов и пр. показателей непрозрачна. Как известно, в России как минимум 40% экономики находится «в тени», соответственно и около половины статистики также скрыта либо искажена в

[1] Республика Башкортостан. Доклад о развитии человеческого потенциала за 2008 г. / Под общей редакцией Валиахметова Р. М., Бурхановой Ф. Б., Хилажевой Г. Ф.. – Уфа: Изд-во «Восточная печать», 2009. – С. 22–25.

[2] Семья и человеческое развитие в Республике Башкортостан / Под ред. Ф. Б. Бурхановой, Р. М. Валиахметова, Г. Ф. Хилажевой. – Уфа: Восточная печать, 2012. – С. 43.

пользу интересов некоторых групп. Поэтому данные по уровню жизни россиян весьма приблизительны и не отражают реальной ситуации. В Республике Башкортостан существуют аналогичные проблемы с наличием достоверной объективной статистической информации. Тем не менее, по оценке качества жизни граждан проводятся мониторинговые исследования, которые позволяют получать данные хотя бы в порядковых шкалах по каждому показателю.

Названные параметры относятся к «среде обитания», и здесь вполне понятна задача, стоящая перед управленческими структурами: обеспечить граждан условиями жизни такого качества, чтобы человек был здоров, стремился к знаниям, трудился и стремился к реализации творческого потенциала. Соответственно лояльность граждан по отношению к властям и политической ситуации определяет удовлетворенность созданными условиями и характеризует «высокое»/«достаточно высокое» качество жизни. Поэтому, с одной стороны, на всех уровнях управления необходимо распределять имеющиеся ресурсы таким образом, чтобы создавать комфортные условия для высокого качества жизни большинства граждан, с другой – содействовать формированию здоровых потребностей, адекватных целям социального развития.

Вышесказанное относится к отдельно взятой личности. Но если единицей измерения выступает не индивид, а семья, картина меняется. Какие параметры могут определять качество жизни семьи? В первую очередь, это те же характеристики среды, однако в семейной системе они сложнее как в плане обеспечения, так и измерения. В семье удовлетворение потребностей подразумевает внимание к потребностям всех ее членов, при этом одни могут находиться на иждивении других, ограничивая их социальное продвижение, иными словами, снижая качество жизни.

Основная цель функционирования благополучной семьи – стремление удовлетворить потребности всех и каждого, наличие ресурсов для этого определяет качество жизни дееспособных членов семейной системы. Так, например, родители детей с ограниченными физическими возможностями фактически обречены на низкое качество жизни, сопереживая и сострадая своим детям. Родители здоровых детей также могут ограничивать свои притязания вследствие необходимости удовлетворения детских потребностей. Осознание отсутствия ресурсов для реализации образовательных либо оздоровительных/рекреационных стратегий родителей, либо, наоборот, когда на иждивении взрослых детей оказываются пожилые родители, отражается на качестве жизни. Это свойство именно семейной системы: вряд ли современный человек способен принести качество собственной жизни в пользу интересов соседа. В семье ситуация принципиально

иная. Рассмотрим особенности параметров качества жизни применительно к семье.

1. Уровень жизни. Речь идет о доходах и материальных ресурсах, в том числе наличии и качестве жилья. В индивидуальном измерении данные формируются статистикой. Существуют представления о минимальном уровне заработной платы, прожиточном минимуме, а также о жилплощади, санитарно-гигиенических требованиях и пр. Обладание перечисленными материальными благами чаще всего обусловлено личными достижениями, работоспособностью, квалификацией индивида и т. д. В семье многое зависит от ее состава и структуры: например соотношения работающих и иждивенцев, состояния здоровья/дееспособности членов семьи. Как известно, рождение каждого следующего ребенка «опускает» семью на порядок ниже в плане материальной обеспеченности. Требования к качеству и «количеству» (площади) жилья меняются не пропорционально количеству ее членов, а в зависимости от их половозрастных характеристик, увлечений, занятости и состояния здоровья: «качественное» по современным меркам жилье предполагает наличие «зон» разного назначения: например, для индивидуального отдыха, совместных развлечений, учебы, игр, хобби, для полной либо частичной изоляции (в случае болезни) и т. д.. Таким образом, индивидуальная обеспеченность качественным жильем может весьма существенно отличаться от показателей обеспеченности семьи.

2. *Экологически чистая среда обитания.* Измеримые показатели могут быть представлены данными по качеству воды, воздуха, продуктов питания, одежды, жилища. В семье многое зависит от экологической культуры взрослых членов семьи, прежде всего родителей, непосредственно влияющих на формирование знаний-умений-навыков комфортной жизни детей в экологически чистой среде.

3. *Социальное благополучие* как индивида, так и семьи обусловлено нормальным функционированием институтов образования, здравоохранения, возможностью социального перемещения/мобильности, наличием соответствующих ресурсов. Данный параметр находится в тесной зависимости от уровня жизни, но субъективная оценка социального благополучия семьи не всегда детерминирована только наличием материальных благ и ресурсов.

4. *Политический климат.* В данном контексте качество жизни определяется наличием законных прав и свобод граждан, демократических институтов, правового порядка, верховенства закона, в котором отражены интересы всех социальных слоев и групп. Для семьи особую значимость имеют такие характеристики политического климата, как политический режим, стабильность как во внутренней, так и внешней политике; состоя-

ние войны, революции, политических переворотов, тоталитарный режим губительны для семейной системы, т.к. может быть разрушена система консервативных ценностей, построенных на приоритете семейного образа жизни.

5. *Морально-психологический комфорт.* Данный показатель всецело определяется качеством семейных отношений. В этом плане члены семьи обладают более выигрышными позициями по сравнению с «одиночками», т.к. в гармоничной семье членам семьи априори обеспечен морально-психологический комфорт: удовлетворение от общения, рекреация (восстановление) душевного равновесия, моральная поддержка. Однако дисгармоничная (социально-дезадаптированная) семья (определяемая по уровню конфликтности между ее членами) снижает качество жизни индивида-члена семьи безотносительно его материальной обеспеченности и каких-либо ресурсов. Морально-психологический комфорт возможен только при наличии семейных отношений, что, в свою очередь, требует от индивида определенного уровня культуры. В противном случае речь не может идти о семье. Там, где имеют место насилие, пьянство, алкоголизм, наркомания и пр. модели девиантного/делинквентного поведения, нет и не может быть семьи по определению. Там возможен семейный образ жизни: совместное домохозяйство, даже брак, но нет семейных отношений и взаимного стремления членов семьи к максимально полному удовлетворению потребностей друг друга.

Что касается региональных особенностей качества жизни семьи, то здесь следует отметить некоторые характеристики самой Республики Башкортостан, отличающие ее от остальных субъектов и федерации в целом: прежде всего это полиэтничность населения, высокая доля сельчан, многодетных семей (преимущественно в сельской местности), географические, климатические характеристики (холодная зима[1], короткое по времени лето и т. д.), экономические показатели (бюджет республики, уровень развития производства, наличие инновационной инфраструктуры и технологий).

Таким образом, качество жизни семьи может измеряться с учетом характеристик самой семейной системы, пониманием сложности и значимости выполняемых ею функций. Соответственно необходима разработка адекватных надежных эмпирических индикаторов, посредством которых возможна объективная оценка эффективности функционирования властных структур и управления на самых разных уровнях.

[1] Например, в Уфе отопительный сезон длится 229 дней в году.

УРОВЕНЬ ДОХОДОВ СЕМЬИ КАК ОДИН ИЗ ОПРЕДЕЛЯЮЩИХ ФАКТОРОВ РЕПРОДУКТИВНОГО ПОВЕДЕНИЯ

THE FAMILY INCOME LEVEL AS ONE OF THE DETERMINING FACTORS OF REPRODUCTIVE BEHAVIOR

Я. А. Скрябина,
г. Уфа, научный сотрудник отдела социально-экономических исследований Научно-исследовательского центра проблем управления и государственной службы Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, кандидат экономических наук
Ia. A. Scriabina,
c. Ufa, leading research fellow of socio-economic investigations Dept. Scientific Research Centre Bashkir Academy of Public Administration and Management under the President of the Republic of Bashkortostan, Candidate of Economic Sciences

Аннотация: *В статье рассматриваются факторы, влияющие на процесс воспроизводства населения. Автором в публикации анализируется влияние социально-экономических условий на уровень рождаемости.*

Ключевые слова: *репродуктивное поведение, воспроизводство населения, материальные условия, благосостояние семьи, социально-экономические процессы.*

Abstract: *The article examines the factors affecting the reproductive process. The author of the publication analyzes the impact of socio-economic conditions on fertility.*

Keywords: *reproductive behavior, population reproduction, material conditions, family welfare, social and economic processes.*

Процессы воспроизводства населения зависят от сложного комплекса демографических и социально-экономических факторов, от государственной политики в области народонаселения, от эффективности системы здравоохранения и других факторов.

Но, несмотря на разнообразие факторов, влияющих на процессы воспроизводства населения, основными, определяющими эти процессы факторами являются производственные отношения, обеспеченность трудящихся заработком, уверенность в завтрашнем дне, социально-экономическое положение семьи[1].

Одним из наиболее обобщающих показателей экономического развития страны и роста благосостояния людей являются денежные доходы населения[2]. Переход к рыночным отношениям оказался в России очень

[1] Смулевич Б. Я. Критика буржуазных теорий и политики народонаселения. М., 1959. С. 74.

[2] Денежные доходы населения включают выплаченную заработную плату наемных работников (начисленную, скорректированную на изменение просроченной задолженности), доходы лиц, занятых предпринимательской деятельностью, пенсии, пособия, стипендии и другие социальные трансферты, доходы от собственности в виде процентов по вкладам, ценным бумагам, дивидендов и другие доходы, включающие объем скрытой заработной платы. Денежные доходы за вычетом обязательных платежей и взносов представляют собой располагаемые денежные доходы населения (По: Социальное положение и уровень жизни населения России. М., 2001. С. 102).

трудным и тяжелым и сопровождался ростом дифференциации доходов и богатства.

Трансформация российской экономики существенно изменила характер распределения доходов между отдельными группами населения. В ходе реформ 1990-х гг. заработная плата значительной части работников в России снизилась до крайне низкого, а во многих случаях до уровня, не обеспечивающего даже простого воспроизводства населения. Степень расслоения общества в России чрезвычайно высока, что приводит к негативным социально-экономическим последствиям[1], а такие проявления бедности в трансформационный период, как бедность трудоспособной части населения, детская бедность, городская и сельская бедность, бедность молодежи[2] – к серьезным демографическим проблемам.

Плавное развитие демографических процессов в России, соответствующее общеевропейским тенденциям, было нарушено экономической нестабильностью и снижением уровня жизни значительной части россиян. Так, с началом реформ произошел резкий спад рождаемости, какого еще не было на протяжении всей истории Российского государства. При этом уровень рождаемости сельского населения сокращался более стремительными темпами, чем городского.

При прочих равных условиях снижение благосостояния семьи может снизить репродуктивные намерения, потому что для рождения ребенка «необходимы определенные материальные условия»[3], и вряд ли семейная пара решится на рождение ребенка, если испытывает материальные трудности, т. к. рождение каждого ребенка сокращает доход семьи и увеличивает расходы. Так, с рождением первого ребенка расходы семьи увеличиваются примерно на одну треть, второго – почти вдвое, третьего – более чем в два раза[4].

Материальное положение семьи ухудшается в первое время после рождения ребенка, особенно в молодых семьях, доход которых значительно ниже, чем у давно сформировавшихся семей. Если исходить из расчетов[5], сделанных в середине 1980-х гг. и предполагающих, что даже с учетом бесплатности здравоохранения, образования, льгот в оплате детских учреждений и т. п. потребности семьи сразу после рождения первого ре-

---

[1] *См.:* Махмутов А. Х. Исходные положения изучения и оценки бедности в современном обществе // Бедность в трансформационный период: причины, проявления, последствия. Уфа, 2008. С. 15.

[2] Махмутов А. Х. Указ. соч. С. 18.

[3] Борисов В. А. Перспективы рождаемости. М., 1976. С. 127.

[4] Эглите П. А. Иерархия потребностей и репродуктивное поведение // Проблемы уровня жизни и демографии : межведомств. сб. науч. тр. – Рига : Латв. гос. ун-т, 1979. – С. 172.

[5] Вишневский А. Г. Человеческий фактор в демографическом измерении // Коммунист. – 1986. – №17. – С. 78.

бенка увеличиваются примерно на 10,0% по сравнению с бездетными супругами, второго – на 25,0%, а с увеличением возраста детей разница возрастает до 75,0%[1], то с учетом рыночных преобразований, когда и медицинские услуги, и образовательная система становятся все более платными, то становится понятным, в каких затруднительных условиях оказываются семьи, имеющие несколько детей по сравнению с бездетными семьями или имеющими только одного ребенка.

Результаты нашего исследования показали, что реализации репродуктивных планов больше всего мешают и очень мешают материальные и жилищные трудности.

Нет сомнений, что социально-экономические факторы трансформационного периода очень сильно повлияли на динамику рождаемости, т. е. население весьма чутко среагировало на ухудшение уровня жизни, падение доходов, появление безработицы. Многие семьи откладывали рождение детей, даже первых, на более поздний период, когда социально-экономическая ситуация улучшится. Вместе с тем, не только экономические трудности, безработица, неуверенность в завтрашнем дне способствуют снижению рождаемости и откладыванию браков, но и после выхода из экономического кризиса в современных условиях существенного увеличения рождаемости не наблюдается и, как правило, многие семьи решаются на рождение одного – первого или, очень редко, второго ребенка.

В формировании репродуктивных установок семьи большое значение имеет жилищный фактор, который зависит от уровня доходов.

Проведенные исследования, изучающие влияние жилищных условий на рождаемость, показывают наличие как прямой – при лучших жилищных условиях наблюдаются более высокие репродуктивные ориентации, так и обратной связи – при большей обеспеченности жилой площадью среднее желаемое число детей оказывается более низким[2].

Многочисленные исследования показали, что второй и третий ребенок чаще рождаются после улучшения жилищных условий; что большинство женщин намерены родить еще одного ребенка при условии достаточной жилплощади; что число абортов после первой беременности у женщин в молодых семьях с высокой среднедушевой жилищной обеспеченностью почти в два раза меньше, чем в семьях с низкой обеспеченностью; что в семьях, живущих в отдельной квартире, рождаемость выше[3]. Изучение характера влияния жилищных условий на рождаемость показало, что рождение первого ребенка практически не зависит от жилищных условий, а вот

[1] Имеется в виду семья с двумя детьми.

[2] Архангельский В. Н. Факторы рождаемости. М : ТЕИС, 2006. С. 155, 156, 157.

[3] По: Бронер Д. Л. Жилищное строительство и демографические процессы. М., 1980. С. 46, 47.

рождение второго или третьего ребенка уже сдерживается отсутствием нормальных жилищных условий.

Существующая взаимосвязь между социально-экономическими и демографическими процессами широко обсуждается как учеными-экономистами, так и учеными-демографами. Исследованный нами характер репродуктивного поведения населения, в том числе городского, отчетливо показывает, что, с одной стороны, состояние экономики через уровень доходов оказывает влияние на рождаемость, с другой стороны, изменения демографического поведения населения негативно сказываются на численности населения, его половозрастной структуре, что в ближайшем будущем неблагоприятно отразится на экономике.

Отмечу, что материальные и жилищные условия не являются единственными и решающими факторами рождаемости, а действуют в комплексе с другими факторами, среди которых особо следует отметить переход на малодетный тип семьи в сочетании с непрочностью браков и значительной разводимостью, с широким распространением гражданских браков, с высокой экономической и общественной активностью женщин, с изменением в целом образа жизни и системы ценностей россиян в последние 20 лет.

ФОРМИРОВАНИЕ ДОХОДНОЙ ЧАСТИ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ В РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И РЕСПУБЛИКЕ БАШКОРТОСТАН

FORMING OF BUDGET REVENUES OF LOCAL GOVERNMENT IN THE RUSSIAN FEDERATION AND THE REPUBLIC OF BASHKORTOSTAN

Л. Ф. Султанова,
г. Уфа, начальник отдела качества образования и анализа подготовки специалистов, доцент, Башкирская академия государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, кандидат экономических наук
L. F. Sultanova,
c. Ufa, chief of the department of education quality and analysis of training, associate professor, Bashkir academy of public administration and management under the President of the Republic of Bashkortostan, Candidate of Economic Sciences

Аннотация: *Статья посвящена исследованию особенностей формирования доходов местных бюджетов, реализации полномочий представительных и исполнительных органов местного самоуправления.*

Ключевые слова: *органы местного самоуправления, собственные доходы, налоговые доходы, неналоговые доходы, налоговые ставки, местный бюджет, межбюджетные отношения.*

Abstract: *In the article there researched specific features of local budgets income forming, the relation of authorities of local government representative and executive bodies.*

Keywords: *local government, own incomes, tax revenues, non-tax revenues, tax rates, local budget, inter-budget relations.*

В последние годы активно ведется работа по разграничению полномочий между органами государственной власти Российской Федерации, субъектами Российской Федерации и органами местного самоуправления. В свете этого, внесены соответствующие изменения в бюджетное и налоговое законодательство, направленные на формирование новой системы межбюджетных отношений. Однако в результате финансовые возможности муниципальных образований по выполнению закрепленных за ними полномочий мало улучшились.

Немаловажную роль в формировании финансовых основ местного самоуправления сыграл Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (глава 8).

Таблица 1

Количество МО, действовавших и вновь образованных в соответствии с положениями Федерального закона № 131-ФЗ[1]

Муниципальные образования	2005 г.	2006 г.	2012 г.
Городские округа (ГО)	1601	522	517
Муниципальные районы (МР)	900	1802	1821
Городские поселения (ГП)	443	1756	1711
Сельские поселения (СП)	8789	19892	18883
Внутригородские районы (ВГ)	-	236	236
Всего	11733	24208	23118

Одной из новелл российского законодательства является трактовка собственных доходов бюджета, которая выражается в разделении источников доходов бюджетов в зависимости от вида расходных полномочий. Это можно представить в виде схемы: собственные полномочия – собственные доходы; переданные полномочия – переданные субвенции[2].

В соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации (БК РФ) к собственным доходам бюджетов относятся: налоговые доходы; неналоговые доходы; доходы, полученные бюджетами в виде безвозмездных и безвозвратных перечислений, за исключением субвенций[3].

Собственные доходы местных бюджетов, которые являются средствами муниципальных образований для решения вопросов местного значе-

[1] Составлено автором по данным Федеральной службы государственной статистики.

[2] Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ст. 55).

[3] Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ст. 47).

ния, снизились в 2012 г. по сравнению с 2011 г. (на 5,0 млрд. рублей или 0,2%), за счет снижения объемов межбюджетных трансфертов местным бюджетам, в частности, дотаций, и составили 2244,8 млрд. рублей[1].

При этом в местных бюджетах 40 субъектов Российской Федерации по сравнению с 2011 г. произошел рост собственных доходов, а в 43 субъектах Российской Федерации – снижение.

Самые высокие темпы роста собственных доходов в местных бюджетах по субъектам Российской Федерации приведены в таблице 2.

Распределение собственных доходов по типам муниципальных образований в 2012 году, как и в предыдущие годы, характеризуется следующей структурой: в бюджеты городских округов поступило 1 134,5 млрд. рублей (50,6%), в бюджеты муниципальных районов – 795,0 млрд. рублей (35,4%), в бюджеты поселений – 315,3 млрд. рублей (14,0%).

Таблица 2

Самые высокие темпы роста собственных доходов в местных бюджетах по субъектам Российской Федерации, млн. руб.

Наименование субъекта РФ	Собственные доходы (исполнение)		Темп роста, %
	2011	2012	
Республика Калмыкия	2 436,2	3 411,7	40,0
Чукотский автономный округ	6 371,5	7 749,4	21,6
Хабаровский край	34 137,4	40 512,2	18,7
Брянская область	10 726,7	12 613,3	17,6
Республика Коми	22 137,5	25 864,7	16,8
Карачаево-Черкесская Республика	3 748,6	4 360,7	16,3
Новосибирская область	46 213,5	53 661,1	16,1
Республика Саха (Якутия)	35 818,6	40 923,6	14,3
Орловская область	7 851,6	8 970,3	14,2
Удмуртская Республика	20 832,7	23 761,3	14,1
Чувашская Республика	11 291,8	12 864,8	13,9
Ленинградская область	33 912,3	38 433,5	13,3
Приморский край	28 889,7	32 135,1	11,2

Указанное распределение отражает сбалансированное распределение собственных доходов между городскими округами и муниципальными районами с поселениями[2].

В соответствии с БК РФ в местные бюджеты установлены нормативы зачислений налоговых доходов (таблица 3).

[1] Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2013 года [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: http://www1.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring (дата обращения 28.10.2013 г.).

[2] Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2013 года. URL: http://www1.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring (Дата обращения: 28.10.2013 г.).

Таблица 3

Нормативы зачислений налоговых доходов, закрепленные Бюджетным кодексом РФ за местными бюджетами в 2013 г., в %

Налоговые доходы	Нормативы отчислений в бюджеты		
	ГО	МР	Поселений
Федеральные налоги и сборы, а также налоги, предусмотренные специальными налоговыми режимами			
Налог на доходы физических лиц[1]	20	10	10
	% от НДФЛ по дополнительным нормативам, установленным субъектом Федерации		
Налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения	100	100	0
Единый сельскохозяйственный налог	100	50	50
Государственная пошлина, подлежащая уплате в местный бюджет	100	100	100
Единый налог на вмененный доход	100	100	0
Местные налоги			
Земельный налог, взимаемый на территориях поселений	100	0	100
Земельный налог, взимаемый на межселенных территориях		100	0
Налог на имущество физических лиц, взимаемый на территориях поселений	100	0	100
Налог на имущество физических лиц, взимаемый на межселенных территориях		100	

В соответствии с Налоговым кодексом Российской Федерации (НК РФ) при установлении местных налогов представительными органами муниципальных образований определяются следующие элементы налогообложения: налоговые ставки, порядок и сроки уплаты налогов, если эти элементы налогообложения не установлены НК, льготы и основания для их использования.

Анализ практики реализации полномочий представительными органами муниципальных образований Республики Башкортостан показал, что при установлении ставок по налогу на имущество физических лиц ряд муниципальных образований дифференцировали их в зависимости от суммарной инвентаризационной стоимости и типа использования объекта налогообложения. Например, в городских округах г. Уфа, г. Стерлитамак, г. Салават, г. Нефтекамск, г. Кумертау, городских поселениях: г. Белорецк, г. Туймазы и т. д. большинство муниципальных образований дифференцировали ставки налога на имущество физических лиц только по суммарной инвентаризаци-

[1] С 2014 г. по НДФЛ дополнительный норматив зачисления установлен в бюджет муниципального района 5 %, в бюджет поселения – 10 %, в бюджет городского округа – 15 %.

онной стоимости. Например, мы это видим в решениях, принятых представительными органами городских округов: г. Сибай, г. Октябрьский; городских поселений: г. Учалы, г. Белебей, г. Дюртюли, г. Янаул и т. д.

С целью пополнения местных бюджетов ряд муниципальных образований за последние годы пересмотрел ставки налога на имущество физических лиц. Так, с 01.01.2013 г. для налогоплательщиков в отношении объектов налогообложения жилого назначения с суммарной инвентаризационной стоимостью свыше 500000 руб. установлена ставка 2500 рублей плюс 1% от стоимости свыше 500000 руб.[1] (для справки до 01.01.2013 г. в отношении указанных объектов действовала ставка 0,5%[2]). Изменения были внесены и в решения об установлении налога на имущество физических лиц городских округов г. Стерлитамак и г. Салават (таблица 4).

Таблица 4

Ставки налога на имущество физических лиц

Суммарная инвентаризационная стоимость объектов налогообложения	Ставка налога в ГО г. Стерлитамак, в %		Ставка налога в ГО г. Салават, в %	
	2012 г.[3]	2013 г.[4]	2012 г.[5]	2013 г.[6]
Для жилых помещений				
До 300 000 руб. вкл.	0,1	0,1	0,1	0,1
Свыше 300 000 руб. до 400 000 руб. вкл.	0,2	0,25	0,21	0,22
Свыше 400 000 руб. до 500 000 руб. вкл.	0,3	0,3	0,3	0,3
Свыше 500 000 руб. до 600 000 руб. вкл.	0,4	0,45	0,53	0,56
Свыше 600 000 руб. до 700 000 руб. вкл.	0,5	0,55	0,63	0,66
Свыше 700 000 руб. до 800 000 руб. вкл.	0,6	0,65	0,74	0,78
Свыше 800 000 руб. до 900 000 руб. вкл.	0,7	0,75	1,1	1,16
Свыше 900 000 руб. до 1 000 000 руб. вкл.	0,8	0,85	1,58	1,67
Свыше 1 000 000 руб.	1,0	1,2		
Для нежилых помещений				
До 300 000 руб. вкл.	0,1	0,1	0,1	0,1
Свыше 300 000 руб. до 500 000 руб. вкл.	0,3	0,3	0,3	0,3
Свыше 500 000 руб.	2,0	2,0	1,58	1,67

[1] Решение Совета городского округа г. Уфа РБ от 17.11.2005 № 2/7 «Об установлении налога на имущество физических лиц» (ред. от 22.10.2012) (п. 2).

[2] Решение Совета городского округа г. Уфа РБ от 17.11.2005 № 2/7 «Об установлении налога на имущество физических лиц» (ред. от 09.11.2011) (п. 2).

[3] Решение Совета городского округа г. Стерлитамак РБ от 15.11.2005 № 2/2з «Об установлении налога на имущество физических лиц» (ред. от 29.10.2010) (п. 2.1 и п. 2.2).

[4] Решение Совета городского округа г. Стерлитамак РБ от 15.11.2005 № 2/2з «Об установлении налога на имущество физических лиц» (ред. от 23.11.2012) (п. 2.1 и п. 2.2).

[5] Решение Совета городского округа г. Салават РБ от 21.11.2007 № 1-28/335 «Об установлении налога на имущество физических лиц» (ред. от 10.11.2011) (п. 2).

[6] Решение Совета городского округа г. Салават РБ от 21.11.2007 № 1-28/335 «Об установлении налога на имущество физических лиц» (ред. от 16.11.2012) (п. 2).

Что касается полномочий представительных органов муниципальных образований Республики Башкортостан в части ставок земельного налога, то практика показывает, что они дифференцированы в зависимости от разрешенного использования земельного участка.

По результатам анализа статистических данных по поступлениям земельного налога и налога на имущества физических лиц можно констатировать, что их роль в формировании собственных доходов местных бюджетов не велика.

В рамках установленных Бюджетным кодексом Российской Федерации региональных полномочий по межбюджетному регулированию применяется практика дополнительного закрепления субъектами Российской Федерации за местными бюджетами отчислений от федеральных и региональных налогов, в том числе от налогов, предусмотренных специальными налоговыми режимами.

В 2013 г. республика передала в бюджеты городских округов 10% налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, и в бюджеты муниципальных районов – 100%. Кроме того, в бюджеты муниципальных районов и городских округов передано 100% НДПИ по общераспространенным полезным ископаемым.

Как отмечалось ранее, субъекты Федерации могут устанавливать дополнительные нормативы от НДФЛ для зачисления в бюджеты муниципальных образований. Так, Законом Республики Башкортостан от 30.11.2012 г. № 603-з «О бюджете Республики Башкортостан на 2013 год и плановый период 2014 и 2015 годов» на 2013–2015 гг. для 41 муниципального района и ГО г. Агидель установлен норматив отчислений от НДФЛ в соответствии со статьей 58 БК РФ – 80 %. Для 14 муниципальных районов и 7 городских округов дополнительный норматив колеблется от 2% (ГО г. Уфа, ГО г. Стерлитамак) до 78 % (Стерлитамаксий район, Чишминский район).

В соответствии с проектом Закона Республики Башкортостан «О бюджете Республики Башкортостан на 2014 год и плановый период 2015 и 2016 гг.» распределение НДФЛ в бюджет Республики Башкортостан с 2014 г. по нормативу 85 процентов запланировано исходя из изменений бюджетного законодательства, принятых в связи с необходимостью финансового обеспечения учреждений дошкольного образования по переданным на уровень субъектов Российской Федерации полномочиям. С учетом обязательной передачи в местные бюджеты налога на доходы физических лиц по дополнительным нормативам доля бюджета Республики Башкортостан в указанном налоге в 2014 году составит 65,8%, в 2015 г. – 66,6%, в 2016 году – 66,9%. Бюджет республики в результате перераспределения нормативов НДФЛ дополнительно получит

в 2014 году 2751,0 млн. рублей. Согласно проекту закона дополнительный норматив отчислений от НДФЛ в соответствии со статьями 58 и 138 БК РФ для 24 муниципальных районов в 2014 г. составит 85%. Что касается 30 муниципальных районов и 9 городских округов, дополнительный норматив колеблется от 2% (ГО г. Савалат, ГО г. Стерлитамак) до 75 % (Янаульский район).

При прогнозировании учтены также изменения бюджетного законодательства в части уменьшения со 100 процентов до 50 процентов доли зачисления в бюджет Республики Башкортостан налога на доходы физических лиц иностранными гражданами в виде фиксированного авансового платежа при осуществлении ими деятельности на основе патента.

Кроме того, проектом закона на 2014 г. предусмотрена передача 10% акцизов на нефтепродукты на местный уровень по нормативам, установленным в зависимости от протяженности автомобильных дорог местного значения, находящихся в собственности муниципальных образований. В рамках межбюджетных отношений предусмотрено сохранение действующих единых нормативов отчислений в местные бюджеты Республики Башкортостан от налога на добычу общераспространенных полезных ископаемых и налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения, в связи с передачей на местный уровень с 2014 г. акцизов на нефтепродукты.

Анализ доходной части местных бюджетов Республики Башкортостан показывает, что бюджетообразующим налогом является НДФЛ. Так, по данным Министерства финансов Российской Федерации, в 2012 г. на долю данного налога приходилось 70,2% (для сравнения в 2011 г. – 66,4 %)[1].

Неналоговые доходы местных бюджетов формируются в соответствии со статьями 41–46 БК РФ. Они создаются за счет доходов от использования имущества, находящегося в муниципальной собственности, доходов от платных услуг, оказываемых бюджетными учреждениями, находящимися в ведении органов местного самоуправления, средств, полученных за нарушение гражданского, административного, уголовного и другого законодательства, а также доходы от продажи муниципальных активов. Неналоговые доходы формируются за счет прибыли муниципальных унитарных предприятий, остающейся после уплаты налогов и иных обязательных платежей, в размерах,

[1] Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2013года [электронный ресурс] // Режим доступа: URL: http://www1.minfin.ru/ru/reforms/local_government/monitoring (дата обращения 28.10.2013 г.).

устанавливаемых нормативными правовыми актами органов местного самоуправления.

В части увеличения неналоговых доходов в некоторых муниципальных образованиях Республики Башкортостан используют такие инструменты, как оформление имущества в муниципальную собственность и передача его в доверительное управление, создание единой базы задолженности по штрафам с целью контроля за своевременностью и полной их уплаты и т. п.

В соответствии с п. 3. ст. 41 БК РФ и п. 1 ст. 55 Федерального закона № 131-ФЗ в составе неналоговых доходов учитываются средства от самообложения граждан.

Однако использование данного источника для пополнения доходной части местных бюджетов имеет ряд ограничений:

– вопрос введения и использования решается на сходе граждан (местном референдуме). Исходя из действующего законодательства, сход граждан проводится только в поселениях с численностью жителей, обладающих избирательным правом, не более 100 человек. В Республике Башкортостан таких поселений нет. Подготовка и проведение местного референдума сопряжено с большими финансовыми расходами. Кроме того, жители могут отказаться от самообложения и проведение референдума является нецелесообразным;

– платежи должны носить разовый характер. Соответственно, регулярный их порядок уплаты не допускается;

– платежи собираются для решения конкретного вопроса местного значения, т.е. носят целевой характер. При этом необходимо отметить, что ни в одном из действующих нормативных актов не прописан статус органов, осуществляемых сбор платежей, их хранение и контроль за их использованием и т. п.;

– размер платежа одинаков для всех плательщиков и должен быть установлен в абсолютной величине. Федеральным законом № 131- ФЗ предусмотрена возможность уменьшения размера платежа для отдельных категорий граждан, перечень которых содержится в соответствующем положении о самообложении. Доля льготируемой части жителей муниципального образования не должна превышать 30% от общего числа. Необходимо отметить, что критерии определения граждан, для которых размер платежа может быть уменьшен, отсутствуют.

Исходя из сказанного выше и анализа практики муниципальных образований Республики Башкортостан, можно констатировать, что нормативно-правовой акт о самообложении граждан принят лишь на территории отдельных муниципальных образований.

Однако существуют и другие возможности, позволяющие аккумулировать в местных бюджетах средства граждан для решения конкретных задач без осуществления значительных финансовых и материально-технических затрат по их уплате. Согласно ст. 41 БК РФ и п. 9 ст. 55 Федерального закона № 131-ФЗ к источникам неналоговых доходов бюджетов отнесены безвозмездные и безвозвратные перечисления от физических и юридических лиц, в том числе добровольные пожертвования. Правовые аспекты института добровольных пожертвований, порядок, условия их внесения и использования регулируются нормами ст. 582 Гражданского кодекса РФ. Основные характерные черты пожертвования – целевое использование, общеполезная цель, добровольность. При этом предметом пожертвований может быть всякое имущество, в том числе денежные средства и вещи.

Пожертвования могут делаться, в частности, гражданам, лечебным, благотворительным, воспитательным учреждениям, учреждениям культуры, общественным и религиозным организациям, а также государству и муниципальным образованиям.

Необходимо отметить, что ст. 35 БК РФ предусмотрена увязка добровольных взносов, пожертвований наравне со средствами самообложения граждан в соответствии с решением о бюджете с определенными расходами бюджета. В связи с этим такие добровольные взносы и пожертвования в местные бюджеты также могут носить целевой характер.

Есть и альтернативный вариант решения конкретных вопросов местного значения без зачисления платежей граждан в местные бюджеты: заключение договоров гражданско-правового характера на выполнение ими за плату общественно полезных работ и оказание услуг. В этом случае органы местного самоуправления могут оказывать содействие гражданам в выборе указанных организаций и заключении с ними указанных договоров, а также осуществлять координацию исполнения данных договоров этими организациями посредством механизмов муниципально-частного партнерства.

Подводя итоги, необходимо отметить, что самостоятельность каждого бюджета может быть обеспечена только при условии, что соответствующий орган власти обладает достаточными собственными источниками финансовых ресурсов и вправе свободно распоряжаться ими в соответствии с выполняемыми функциями, несет полную ответственность в установленном законом порядке за рациональное и эффективное использование бюджетных средств.

РОЛЬ ЗЕМЕЛЬНЫХ РЕСУРСОВ В ЭФФЕКТИВНОМ ФУНКЦИОНИРОВАНИИ И РАЗВИТИИ ЛОКАЛЬНЫХ ТЕРРИТОРИЙ

THE ROLE OF LAND RESOURCES IN THE EFFECTIVE FUNCTIONING AND DEVELOPMENT OF THE LOCAL TERRITORIES

А. Г. Уляева,
г. Уфа, младший научный сотрудник Института социально-экономических исследований Уфимского научного центра РАН
Г. Х. Япаров,
г. Уфа, профессор кафедры землеустройства Башкирского государственного аграрного университета
A. G. Ulyaeva,
c. Ufa, associate researcher Institute of Social and Economic Research, Ufa Scientific Center, RAS
G.Kh. Yaparov,
c. Ufa, professor of the Land Management Chair Bashkir State Agrarian University

Аннотация: *В статье рассматривается роль земельных ресурсов в обеспечении устойчивого развития локальных территорий. Описаны современные проблемы управления земельными ресурсами в муниципальных образованиях Республики Башкортостан. Устанавливаются различия в функциях земельных ресурсов и их значимость в конкретной территории (в зависимости от типа муниципального образования). Особое внимание уделяется территориям городских агломераций как компактных скоплений населенных пунктов. В статье исследуется Уфимская агломерация, определяются основные проблемы в ее функционировании и роль земельных ресурсов в ее развитии.*

Ключевые слова: *муниципальное образование; устойчивое развитие; земельные ресурсы; управление земельными ресурсами; агломерация; городская агломерация; управление городской агломерацией; территориальное планирование; стратегическое развитие территории.*

Abstract: *The article discusses the role of the land resources in the local territories sustainable development. The current problems of land management describe in the Bashkortostan Republic municipalities. The differences in the land resources functions and their significance in a particular area (depending on the type of municipality) are established. Particular attention is paid to urban agglomerations as a compact cluster of settlements. The article investigates the agglomeration of Ufa city, identifies the main problems in its functioning and the role of land in its development.*

Keywords: *the municipality, sustainable development, land, land management, agglomeration, urban agglomeration, urban agglomeration management, territorial planning, strategic development of the territory.*

В процессе функционирования и развития системы местного самоуправления в Российской Федерации актуальной является задача обеспечения устойчивого развития муниципальных образований (далее – МО). Понятие «устойчивое развитие» было введено комиссией Брутланда как «развитие, которое удовлетворяет потребности настоящего времени, но не ставит под угрозу способность будущих поколений удовлетворять свои

собственные потребности»[1]. В этом понятии отражается экстенсивность текущего этапа развития человечества, а также наличие ресурсных ограничений, которые носят комплексный характер и связаны не только с ограниченностью собственно минерального сырья, но и с воздействием (и взаимодействием) человека на биосферу. Соответственно организация взаимодействия ресурсных подсистем является одним из условий перехода к устойчивому развитию территории.

Одним из ключевых ресурсов локальных территориальных систем является земля, эффективное использование которой позволяет увеличить налогооблагаемую базу (в части земельного налога) и сбор бюджетных доходов (в части арендных платежей), привлечь инвестиции в развитие территориальной системы, обеспечить реализацию интересов и прав субъектов земельных отношений. Эффективное использование и воспроизводство земельных ресурсов включает в себя как социальную эффективность с точки зрения достижения ключевой цели развития местного самоуправления (повышение качества жизни населения), так и финансово-экономическую (обеспечить наполнение местного бюджета). Все это обуславливает значимость и необходимость совершенствования системы управления земельными ресурсами (далее – УЗР), особенно в условиях ограниченных финансовых возможностей и неэффективного использования потенциала муниципалитетов.

Современная система управления земельными отношениями далека от эффективной, на сегодня можно выделить следующие основные проблемы управления данной сферой:

1. Проблема разграничения прав собственности на землю между субъектами управления, и отсюда, низкая доля земель в муниципальной собственности. Особенностью объекта управления земельными ресурсами МО является то, что ими являются не только исключительно муниципальные земельные участки, но и земли, находящиеся в государственной собственности, земли неразграниченные, а также земли в собственности физических и юридических лиц. Другими словами, объектом управления земельными ресурсами в муниципальном образовании выступает весь земельный фонд МО. Это обуславливает одну из ключевых проблем системы управления земельными ресурсами – проблему разграничения собственности на землю: согласно Конституции РФ, земля, как и другие природные ресурсы, может находиться в государственной, муниципальной, частной и иных формах собственности.

Ситуация разграничения земель в государственной собственности является проблемной для всей России. Земли между РФ, субъектами РФ и МО не разграничены по всей России, поэтому в статистике приводятся как совместные данные, так и информация по разграниченным землям. Ситуация по

[1] Урсул А. Д. Переход России к устойчивому развитию. Ноосферная стратегия – М.: Издательский дом «Ноосфера», 1998. – 500 с.

разграничению земель как в целом по России, так и по Республике Башкортостан одинакова: по состоянию на 01.01.2013 г. в республике на муниципальную собственность приходится всего 0,7% земельного фонда (земли в собственности РФ составляют 39,7%, республики – 0,51%, собственность не разграничена у 42,5% земель). По городскому округу город Уфа доля земель, собственность на которую не разграничена, составляет 89%.

2. Проблема нормативно-правового регулирования процесса разграничения прав собственности на землю. В Концепции земельно-имущественных отношений на 2012–2016 гг.[1], разработанной Министерством земельно-имущественных отношений РБ, причиной, тормозящей процесс разграничения государственной и муниципальной собственности на землю, признается отсутствие финансирования мероприятий по проведению процедуры разграничения, что, на наш взгляд, в первую очередь связано с отсутствием актов федеральных органов государственной власти и органов власти субъекта, регулирующих проведение мероприятий по разграничению земель.

3. Несогласованная работа отраслевых и контрольных органов исполнительной власти в области земельных отношений, когда деятельность министерств, государственных комитетов и ведомств по различным аспектам УЗР (а также по различным категориям земель) зачастую осуществляются без согласования друг с другом. Соответственно, результаты их деятельности не согласуются с задачами рационального использования и охраны земель всех категорий пользования.

4. Проблема муниципального земельного контроля. В результате отсутствия четкости в определении прав собственности на землю усложняется осуществление государственного земельного надзора и муниципального земельного контроля. Ослабление муниципального земельного контроля в связи с несовершенством законодательства и неразвитости данного направления УЗР на местах создает благоприятную обстановку для незаконного изменения вида разрешенного использования земельных участков, влечет за собой рост числа земельных правонарушений.

Безусловно, перечень проблем в области земельно-имущественных отношений на уровне муниципалитетов не ограничивается вышеперечисленными проблемами, возникают и другие проблемы (оценки стоимости земельных участков, нерационального их использования и др.). Все это требует совершенствования существующей системы управления земельными ресурсами.

В зависимости от типа муниципального образования функции земельных ресурсов и их значимость для развития конкретной территории меняют-

[1] Концепция земельно-имущественных отношений в Республике Башкортостан на 2012–2016 г. [Электронный ресурс] / Утверждена Постановлением Правительства Республики Башкортостан №396 от 09.11.2011 г. – Режим доступа : http://www.mio.bashkortostan.ru/normativnye_i_pravovye_ dokumenty/

ся. Если для муниципальных районов и сельских поселений важны качественные характеристики земель (бонитет почвы и т. п.), то для городских поселений и городских округов (в особенности крупных городов, агломераций) становятся важны, в первую очередь, пространственные факторы. Управление земельными ресурсами крупного города, например, города-миллионника России – Уфы, существенно отличается от УЗР городского поселения. Однако если анализировать цели использования земель крупного города, например города-миллионника России – Уфы, и приграничных к нему муниципальных районов (для Уфы – это Уфимский, Кушнаренковский и др.), то они будут сходными. Это связано с агломерационным эффектом.

В настоящее время внимание исследователей вновь привлекают городские агломерации. Этому способствуют сами агломерационные процессы, заключающиеся в переходе территориального устройства в виде отдельных поселений и городов к крупным объединениям – городским агломерациям. Термин «агломерация» был введен М. Руже, который отмечал, что агломерация возникает в тот момент, когда концентрация видов деятельности города выходит за пределы его административных границ и распространяется на населенные пункты, расположенные по соседству с ним[1].

На сегодняшний день единого официально установленного понятия городской агломерации нет, различные авторы дают собственные определения, которые объединяют два условия: городская агломерация как территориальное объединение населенных пунктов и наличие различного рода связей между ними. Так, Г. М. Лаппо дал этому понятию следующее определение: «компактное скопление населенных пунктов, главным образом городских, местами срастающихся, объединенных в сложную многокомпонентную динамическую систему с интенсивными производственными, транспортными и культурными связями» [2].

Аналогично отсутствию общего понятия, нет и официальной методики и критериев выделения агломерации. Г. М. Лаппо обозначил следующие признаки агломераций:

– территориальная сближенность городских поселений (их должно быть не менее 5, с общим числом жителей зоны спутников – не менее 50 тыс. чел.);

– компактность группировки (в зоне двухчасовой доступности) вокруг главного ядра;

– разделение труда между поселениями;

– развитие межселенных производственных, трудовых и культурно-бытовых связей [3].

---

[1] Лаппо Г. М. География городов: учеб. Пособие для геогр. фак. вузов. – М.: ВЛАДОС, 1997. – 478 с.

[2] Там же.

[3] Там же.

Не вдаваясь в подробности методик выделения городских агломераций, скажем, что в России, по разным данным, их количество колеблется от 14 до 52. Прежде всего, в число агломераций входят территории вокруг столиц субъектов Российской Федерации, к которым относится и Уфимская агломерация, которая является таковой по ряду признаков, но ни в одной нормативном документе формально не обозначена.

Уфимская агломерация включает в себя ядро – городской округ город Уфа, который является одним из 13 городов-миллионников России (Уфа среди них занимает 2-е место по площади города с подчиненными территориями). В Уфимскую агломерацию, помимо ядра (г. Уфы), можно отнести 6 близлежащих муниципальных районов (Благовещенский, Иглинский, Кармаскалинский, Кушнаренковский, Уфимский и Чишминский районы). Уфимская агломерация с населением 1,381 млн. человек (более 33% всего населения Республики Башкортостан) отгружает более половины товаров республики (754,555 млрд. руб.) (табл. 1).

Таблица 1

Некоторые показатели муниципальных образований в составе Уфимской агломерации

Муниципальные образования	Численность постоянного населения на 1.01.2012 г., чел.	Отгружено товаров собственного производства, выполнено работ и услуг собственными силами (полный круг) в 2011 г., тыс. руб.	Ввод в действие жилых домов за счет всех источников финансирования в 2011 г., кв.м общей площади
Благовещенский район	49922	21494164	20629
г. Благовещенск	34605	21277279	18974
сельские поселения	15317	216885	1655
Иглинский район	50368	920840	38096
Кармаскалинский район	50877	2210638	31551
Кушнаренковский район	27181	606311	17994
Уфимский район	69096	44395635	149827
Чишминский район	52202	5345118	34735
пгт Чишмы	21272		
сельские поселения	30930		
г. Уфа	1081669	679582853	702247
Итого по Уфимской агломерации	**1381315**	**754555559**	**995079**
Всего по Республике Башкортостан	4064245	1421402419	2109321
Доля агломерации в показателях республики	**33,99%**	**53,09%**	**47,18%**

Хотя выделенные территории вокруг г. Уфы по многим признакам позволяют их считать городской агломерацией, однако органы республиканской власти, как и органы местного самоуправления этих территорий, на наш взгляд, не оказывают должного внимания развитию Уфимской агломерации.

Выделение городских агломераций предполагает создание новой системы управления территориальным и стратегическим развитием городских территорий. Необходимо не столько постоянное административное вмешательство, сколько создание условий для формирования и эффективного функционирования агломераций (как это происходит в Красноярской, Екатеринбургской и других агломерациях). Дальнейшее их функционирование и развитие должно строиться на самостоятельной основе с учетом интересов основных агентов территорий (органов управления, населения, хозяйствующие субъекты и др.).

Управление городской агломерацией основано на стратегическом и территориальном планировании территории, а также на градостроительной политике муниципалитетов в составе агломерации. Анализ основных документов стратегического и территориального планирования в городах-миллионниках Российской Федерации показал, что в городском округе город Уфа имеется основной документ территориального развития – Генеральный план города Уфы Республики Башкортостан, однако комплексного стратегического плана города нет, в отличие от остальных городских округов, где оба документа приняты[1].

Основными условиями эффективного функционирования городских агломераций являются: структура поселений, инфраструктура, качество жизни и окружающей среды, доступность, регенерация городских территорий. Земельные ресурсы, а точнее непосредственно рынок земли и процессы землепользования играют важную роль как в формировании, так и в развитии городских агломераций. Так, SWOT-анализ факторов инвестиционной привлекательности г. Уфы[2] показал наличие внутренних, связанных с УЗР факторов, сдерживающих инвестиционное развитие г. Уфы. Это увеличение сроков процедуры формирования земельных участков для размещения объектов бизнеса, жилищного строительства, коммунальной инфраструктуры, а также длительные сроки предоставления земельных участков для строительства и прохождения согласительных процедур. Все это

[1] Антипин, И. А. Совершенствование локального рынка земли крупнейшего города: применение стратегического и территориального планирования (методические основы) // Муниципалитет: экономика и управление. – 2011. – № 1.

[2] Инвестиционная стратегия городского округа город Уфа Республики Башкортостан на 2013–2018 гг. [Электронный ресурс] : URL.: http://invest.ufacity.info/upload/invest_strategyUfa.pdf (Lata обращения 10.10.2013).

оказывает негативное влияние на функционирование Уфимской агломерации.

В целом система землепользования даже в ядре агломерации, г. Уфе, на сегодняшний день является неэффективной. Нет однозначного разграничения по формам собственности, вследствие этого земля не вводится в оборот должным образом (доля земель в г. Уфе, собственность на которую не разграничена, составляет 89% земельного фонда городского округа). Вследствие этого является низкой доля земель в муниципальной собственности (около 2% всех земель города), что приводит к недостаточно высоким объемам земельных платежей. Так, при анализе структуры бюджета городского округа г. Уфа за 2011 г. выявлено, что в городском бюджете доля земельных платежей не превышает 10% всех доходов (земельный налог – 1,3%, арендная плата за землю – 8,48%).

Кроме того, недостаточно сформирована нормативно-правовая база управления земельными ресурсами в муниципальном образовании. Некорректная земельная политика (как и градостроительная политика) города часто приводит к конфликту интересов хозяйствующих субъектов и местного населения. Новые производства инвесторы, как правило, размещают главным образом в пригороде Уфы или Уфимском районе для того, чтобы снизить затраты на землю, недвижимость и трудовые ресурсы. Однако при этом не всегда учитываются интересы местного населения, которые, несмотря на выполнение всех санитарных норм и правил застройки, не всегда согласны с изменением условий своего проживания.

Еще одной особенностью Уфимской агломерации является большая доля земель сельскохозяйственного назначения, которые предоставляются в собственность хозяйствующим субъектам, однако можно предположить, что они будут использоваться в несельскохозяйственных целях, соответственно необходимо предусмотреть будущее изменение категории земель или разрешенного использования.

Все это требует разработки механизмов эффективного управления в каждом из муниципальных образований агломерации (создание нормативно-правовой базы, согласование интересов землепользователей, оценку эффективности использования земель, земельный контроль и др.), которые обеспечат улучшение условий проживания населения и повышения инвестиционной привлекательности городской агломерации.

На сегодняшний день территориальное развитие республики находится на начальном этапе. Выделены субрегионы (Северо-Восток и Зауралье), для которых разработаны комплексные программы социально-экономического развития. Однако нельзя не признавать наличие тяготения территорий, прилежащих к г.Уфе, которое требует к себе пристального

внимания, необходимо обеспечить сбалансированное развитие Уфимской агломерации, признания ее как таковой, нормативно-правового регулирования и дальнейшего развития на основе межмуниципального сотрудничества.

Городские агломерации способствуют развитию института сотрудничества (как муниципалитетов в составе агломерации, так и всех агентов территории). На сегодняшний день городские агломерации являются основным инструментом развития региона, и их эффективное функционирование должно обеспечить необходимый уровень жизни населения территорий, создать комфортную среду для развития бизнеса и повысить конкурентоспособность региона в целом.

ОСОБЕННОСТИ ПРИЧИН СМЕРТНОСТИ СЕЛЬСКОГО И ГОРОДСКОГО НАСЕЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН

SPECIFIC FEATURES OF THE CAUSES OF MORTALITY OF RURAL AND URBAN POPULATION OF THE REPUBLIC OF BASHKORTOSTAN

Л. М. Хамитова,
Государственное бюджетное образовательное учреждение высшего профессионального образования «Башкирская академия государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан», г. Уфа
L. M. Khamitova,
c. Ufa, junior research fellow of socio-economic investigations Dept. Scientific Research Centre Bashkir Academy of Public Administration and Management under the President of the Republic of Bashkortostan

Аннотация: *В статье анализируются причины смертности городского и сельского населения республики, предлагается комплекс мероприятий направленных на ее снижение.*

Ключевые слова: *смертность населения, демографическое развитие, социальная инфраструктура.*

Abstract: *The article analyzes the causes of mortality of urban and rural population, proposed a set of measures aimed at its reduction.*

Keywords: *mortality, demographic development, social infrastructure.*

Демографическое развитие Российской Федерации с начала 1990-х годов приняло кризисную форму. Одна из ее болевых точек – смертность населения, особенно в сельской местности.

В Республике Башкортостан на начало 2012 г. проживало 4064245 человек, из них 39,2% – составляют жители сельских муниципальных образований.

Смертность населения Республики Башкортостан возросла за двадцатилетний период с 965,5 в 1990 г. до 1319,9 в 2012 г. в расчете на 100 тыс. человек населения.

Таблица 1

Изменения структуры причин смертности городского и сельского населения Республики Башкортостан (на 100 000 человек населения)

	город		село	
	1990	2012	1990	2012
От всех причин	867,8	1178,3	1141,7	1541,1
Инфекционные и паразитарные болезни	10,4	21,0	12,0	12,7
Новообразования	153,3	160,9	138,0	121,7
Болезни системы кровообращения	446,1	587,8	599,4	643,2
Болезни органов дыхания	45,8	41,9	107,6	99,5
Болезни органов пищеварения	23,2	46,2	25,0	52,8
Несчастные случаи, отравления и травмы, в том числе:	106,3	121,7	150,9	206,0
транспортные несчастные случаи	22,9	19,7	33,2	34,9
случайные отравления алкоголем	4,7	6,1	3,5	6,7
самоубийства	29,1	20,8	49,0	74,8

Источник: Смертность населения Республики Башкортостан: статистический сборник – Уфа: Башкортостанстат, 2012. – С. 33; С. 76–77; Структура рождений и смертей по Республике Башкортостан за 2012 год [Электронный ресурс] URL: http://bashstat.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_ts/bashstat/ru/statistics/population/

Структура причин смертности городского и сельского населения республики различается.

Первое ранговое место среди причин смертности городского и сельского населения республики за рассматриваемые годы принадлежит болезням системы кровообращения. Показатели коэффициента смертности от данной причины выросли как в городском, так и в сельском населении. Однако среди сельчан уровень смертности выше, чем горожан. Второе место в структуре смертности городского населения занимают новообразования, у селян они на 3-м месте. Уровень смертности от данной причины в городской местности выше, чем в сельской. Увеличение смертности населения от новообразований может быть обусловлено тем, что большая часть населения достигает возраста риска развития злокачественных новообразований, а не умирает ранее от других причин. Смертность городского населения от неестественных причин (несчастные случаи, отравления и травмы) занимает третье место.

У сельчан смертность от внешних причин, в отличие от горожан, стабильно занимает второе место. Показатели коэффициента смертности от не-

естественных причин выросли в обеих группах населения. Однако следует отметить, что прирост коэффициента на селе был более значителен.

В структуре смертности от неестественных причин среди сельского населения преобладают самоубийства. Показатели смертности по причине суицидов выросли в 1,5 раза.

Башкортостан относится к неблагополучным регионам России по уровню смертности от самоубийств среди трудоспособного населения. В 1990 г. удельный показатель смертности селян от данной причины был выше, чем у горожан в 1,7 раза, в 2012 г. он резко вырос и превысил показатель горожан в 3,6 раза. При этом у горожан удельный показатель заметно сократился. Уровень смертности населения от самоубийств в нашей стране и республике соответственно тесно связан с происходящими социально-экономическими и политическими реформами.

Уровни смертности от алкогольных отравлений в городе и на селе отличаются незначительно и имеют тенденцию к росту.

Следующие причины смерти, занимающие 4-е и 5-е места в обеих группах, – болезни органов дыхания и болезни органов пищеварения. К 2012 г. данные причины у горожан «поменялись» местами, т.е. доля умерших от болезней органов дыхания стала ниже, чем от болезней органов пищеварения. Необходимо отметить, что доля умерших горожан и селян от болезней органов дыхания за рассматриваемый годы снизилась. Доля умерших от болезней пищеварения повысилась в обеих группах населения в 2 раза.

Среди городского населения республики в 2 раза вырос уровень смертности от инфекционных и паразитарных болезней. В классе причин смерти от инфекционных и паразитарных болезней как в целом в России, так и в Башкортостане особое место занимает туберкулез. В республике с 2004 г. постоянно растет заболеваемость ВИЧ-инфекцией, соответственно, увеличивалась доля умерших от болезни, вызванной вирусом иммунодефицита человека. Эпидемия ВИЧ-инфекции затрагивает преимущественно возрастную категорию 21–40 лет. Мужчины стали умирать от этих болезней в 4 раза чаще, чем женщины.

Распределение умерших по причинам смерти заметно различается по половозрастным группам. В частности, мужчины чаще, чем женщины умирают от внешних причин. Доля умерших мужчин от неестественных причин в 4 раза выше, чем женщин. Мужчины чаще избирают добровольный уход из жизни, чем женщины. В структуре смертности от внешних причин самоубийства занимают первое место у молодых мужчин.

В целом в Республике Башкортостан смертность сельского населения превышает смертность городского.

Не секрет, что не все муниципальные образования республики в состоянии обеспечить свое население качественной и доступной медицин-

ской помощью. На сегодняшний день медицинская помощь сельскому населению, особенно в глубинке, стала практически недоступной. Следует учесть еще и низкую медицинскую активность сельского населения.

Комплекс мероприятий по снижению смертности в муниципальных образованиях с менее развитой социальной инфраструктурой, прежде всего, должен быть направлен на: разработку мер по улучшению социальной обстановки, повышению уровня среднедушевых доходов; повышению доступности общеврачебной и специализированной медицинской помощи населению. Должны войти в практику постоянно действующие выезды узких специалистов, оснащенные необходимым портативным передвижным медицинским оборудованием и аппаратурой для квалифицированного решения вопросов раннего выявления заболевания, диагностики, назначения лечения непосредственно по месту жительства сельчан. Необходимо формирование среди жителей навыков самосохранительного поведения и повышения медицинской активности.

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ И РЕАЛИЗАЦИИ ЧЕЛОВЕЧЕСКОГО ПОТЕНЦИАЛА СЕЛЬСКОЙ МОЛОДЕЖИ[1]

PROBLEMS OF FORMATION AND IMPLEMENTATION OF HUMAN POTENTIAL OF RURAL YOUTH

Р. Р. Яппарова,
г. Уфа, начальник отдела социально-экономических исследований Научно-исследовательского центра проблем управления и государственной службы Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан, кандидат социологических наук
R. R. Yapparova,
c. Ufa, Head of socio-economic investigations Dept. Scientific Research Centre Bashkir Academy of Public Administration and Management under the President of the Republic of Bashkortostan, Candidate of Sociological Sciences

Аннотация: *В статье рассматриваются проблемы повышения человеческого потенциала. Анализируются причины сниженных возможностей для накопления и реализации человеческого потенциала сельской молодежи.*

Ключевые слова: *качество жизни, сельская молодежь, социальная инфраструктура, здоровье, образование.*

Abstract: *The article discusses the problem of increasing human capacity. Analyzes the reasons for reducing the opportunity for accumulation and realization of human potential of rural youth.*

Keywords: *quality of life, rural youth, social infrastructure, health, education.*

[1] Статья подготовлена при финансовой поддержке РГНФ в рамках научно-исследовательского проекта «Качество жизни сельской молодежи: региональный аспект», проект № 12-33-01455.

В условиях перехода к инновационной экономике и информационному обществу идеи концепции развития человеческого потенциала, развитой в конце 80-гг. благодаря работам Махмуда-уль Хака и А. Сена, приобретают особую актуальность. Основополагающей в данной концепции является мысль о том, что центром и целью социального и экономического развития должен быть человек. Развитие и реализация человеческого потенциала, в свою очередь, рассматриваются как процесс расширения возможностей выбора человека.

В условиях современной рыночной экономики признается, что развитие человеческого потенциала – основная цель и задача не только государства, но и самого человека. На него возлагается персональная ответственность за развитие собственного потенциала, инвестиции в образование, здоровье, благополучие. Таким образом, индивид в условиях перехода к инновационной экономике выступает не пассивным объектом социальной политики, а активным субъектом собственного развития.

Человеческий потенциал как совокупность различных видов потенциала закладывается еще в детстве и юности, затем развивается и реализуется в течение всей жизни индивида. Поэтому особое значение приобретают процессы накопления и реализации потенциала молодежи как наиболее активной, продвинутой и инициативной части общества.

Трансформация общественных отношений, глубокое расслоение и обеднение россиян негативно отразились на экономическом и социальном самочувствии, возможностях накопления и реализации потенциала молодежи. В особо затруднительном положении, обусловленном с особенностями социально-экономического развития села и социальной политики государства, оказалась сельская молодежь. О ней и пойдет речь в данной статье, основанной на анализе результатов статистических данных и социологического исследования, выполненного в конце 2012 г. и начале 2013 г. автором в рамках работы над грантом РГНФ и в целях анализа качества жизни сельской молодежи региона.

Продолжающийся глубокий кризис села проявляется в значительном спаде уровня жизни, снижении мотивации труда и уровня занятости населения, росте асоциальных явлений. В сельских территориях продолжается отток молодежи, рост алкоголизма, наркомании, преступности, обостряются социально-демографические проблемы.

Несмотря на то что в динамике материальное положение населения страны за последние двадцать лет существенно улучшилось, уровень жизни большинства россиян весьма низок и не позволяет вести им полноценную продуктивную и творческую жизнь. В силу воздействия различных факторов установилась глубокая дифференциация в уровне и качестве

жизни сельчан и горожан. Низким материальным положением особенно выделяется сельское население.

В концепции развития человеческого потенциала красной нитью проводится идея о том, что на всех уровнях развития общества основополагающими для человека являются три возможности: прожить долгую и здоровую жизнь, получать знания и иметь доступ к ресурсам, необходимым для достойного уровня жизни. Это подтверждается и результатами исследования сельской молодежи. По мнению большинства молодых респондентов, для того чтобы чувствовать свою жизнь удовлетворительной (в смысле устраивающей), им необходимы высокая заработная плата (60%), хорошее здоровье (46,1%), жилье (43,4%), обзаведение семьей (30,1%), образование (25,3%), рождение детей (20,6%).

Уровень жизни молодежи.

В концепции развития человеческого потенциала подчеркивается, что доходы являются всего лишь средством расширения возможностей человека, но никак не самоцелью экономического и социального развития. Однако признается, что именно уровень доходов предопределяет условия для формирования и реализации потенциала человека.

Как уже было отмечено, сельское население находится в удручающем положении и отличается более низким уровнем материального положения. По данным статистики, денежные доходы сельского населения в 2011 г. составили всего 64% доходов городского населения, а доля располагаемых ресурсов[1] сельского населения и того меньше: в среднем составляет 61% от совокупных ресурсов горожан[2]. Вопреки устоявшемуся мнению о больших долях поступлений из натурального хозяйства в сельской местности, стоимость натуральных поступлений в структуре располагаемых ресурсов сельчан составляет лишь 11%.

Субъективные оценки молодых респондентов вполне созвучны объективным реалиям. Около половины сельской молодежи рассматривают свое материальное положение как неудовлетворительное. На вопрос «Как Вы охарактеризуете материальное положение Вашей семьи» 21,4% респондентов ответили, что денег едва хватает на самое необходимое (еда, одежда, коммунальные платежи), 27,1% считают, что зарабатывают достаточно, но трудно купить что-либо из бытовой техники.

---

[1] Объем денежных и натуральных средств, которыми располагали домохозяйства для обеспечения своего потребления и создания сбережений в период обследования. Располагаемые ресурсы включают в себя валовой доход и суммы израсходованных накоплений и привлеченных заемных средств.

[2] Рассчитано автором по стат. сборнику «Доходы, расходы, потребление и социальная дифференциация населения Республики Башкортостан: статистический сборник – Уфа: Башкортостанстат, 2013. С.13.

Тяжелое материальное положение приводит к различным формам депривации. Наиболее часто испытываемыми молодежью лишениями, судя по ответам респондентов, оказались покупка одежды и поездка на отдых. Всего 19,3% и 31,1% молодежи указали эти варианты ответов на вопрос «Приходилось ли Вам за последние три месяца в чем-нибудь отказывать себе из-за нехватки денег?». 16,3% молодых респондентов заявили, что они себе во всем отказывали. 11,8% опрошенных отказывались от получения образовательных услуг, 10,2% – от платных медицинских услуг. Но при этом 25% опрошенных ответили, что ни в чем себе не отказывали, что, возможно, объясняется низким уровнем притязаний сельской молодежи.

Несмотря на то что уровень жизни населения республики в динамике постепенно повышался, структура использования доходов за последние два десятилетия не претерпела значительных изменений. Существенная часть доходов граждан расходуется на текущее потребление: на приобретение продуктов питания и непродовольственных товаров. Лишь небольшая часть доходов расходуется на оплату таких услуг, которые могут оцениваться как вложение в человеческий капитал.

По данным выборочного обследования бюджетов домашних хозяйств в структуре расходов городского и сельского населения, расходы на оплату услуг в 2011 г. составили 2784,1 и 1640,6 рублей в месяц, соответственно. Это составляет 20,1% в структуре потребительских расходов городского населения и 14,7% в структуре расходов сельского населения[1]. При этом сельские жители намного меньше горожан расходуют на услуги в системе образования, услуги учреждений культуры, медицинские услуги. Причем если проследить расходы на образование, то сельское население из года в год сокращало свои расходы на эти виды услуг. Инвестиции в образование, здоровье являются основными формами вложений в развитие своего потенциала. Ответы респондентов о том, что они отказывались от медицинских, оздоровительных и образовательных услуг по причине нехватки денежных средств, свидетельствуют об ограниченных возможностях сельской молодежи инвестировать в человеческий потенциал.

Коммерциализация услуг, с одной стороны, необходимость ими пользоваться, с другой стороны, приводят к тому, что сельская молодежь живет в долг. По ответам респондентов 63,2% молодежи или их семьи брали кредиты, ссуды или денежные займы за последние три года. Среди тех, кто пользовался кредитами, 40% брали денежные займы для строительства дома или покупки дома или квартиры, 15,1% для развития личного подсобного хозяйства, 12,4% для покупки автомобиля, 8,7% для уплаты образовательных услуг кого-либо из членов семьи; 7,2% для покупки лекарств, лечения, восстановления здоро-

[1] Доходы, расходы, потребление и социальная дифференциация населения Республики Башкортостан: статистический сборник – Уфа: Башкортостанстат, 2013. С.18.

вья. Также среди названных вариантов ответов были обозначены такие варианты, как «для воспитания и обучения детей», «для организации и проведения свадьбы», «для ремонта», «для покупки зимней верхней одежды».

С нашей точки зрения, в условиях развития информационного и инновационного общества молодежь для того, чтобы быть конкурентоспособной в социальном плане, должна постоянно повышать свой образовательный и интеллектуальный уровень, вкладывая в это свои средства и время. Однако в условиях российской действительности те финансовые ресурсы, которые молодежь могла бы использовать для развития своего потенциала, она возвращает в виде процентов от заемных денежных ресурсов для покупки или строительства жилья, приобретения автомобиля, мебели, бытовой техники.

С нашей точки зрения подобная стратегия в условиях неоправданно высоких процентных ставок на потребительские кредиты и ипотеку не способствует развитию потенциала молодежи. В молодом возрасте, характеризуемом более низким уровнем собственных доходов и активным потребительским поведением, вынужденное осуществление высоких затрат по выплате кредитов и ипотеки влияет на отсутствие дополнительных средств для развития, что в будущем приводит к ограниченности человеческого потенциала.

Учитывая ответы молодых респондентов, вышеотмеченное отнюдь не означает, что молодежь должна отказываться от денежных займов, так как приобретение, например, жилья в более старшем возрасте после выплаты долга приобретает уже другое значение и становится накопленной инвестицией. Однако необходимо понимание того, что кредиты существенно снижают возможности выбора. Именно поэтому в настоящее время государственная социальная политика должна быть ориентирована не на развитие системы потребительского и ипотечного кредитования, а на создание системы арендного жилья по низкой стоимости, развитие системы бесплатного образования, медицины.

Причиной ограниченных возможностей молодежи являются также и слабое развитие социальной и культурно-досуговой инфраструктуры сельской местности. Эта же причина наряду с низкими доходами и безработицей входит в тройку основных причин оттока молодежи из села. Отметим, что только около 41% молодежи связывают свою дальнейшую жизнь с тем селом, деревней, где они жили на момент опроса. 6,9% указали, что постараются переехать в райцентр, 5,4% в ближайший город, 17% мечтают переехать в столицу республики – Уфу, а около 15% вообще хотят мигрировать из республики: 9,7% – в другой регион, 4% – в другую страну. 16% опрошенных затруднились с ответом.

Неразвитость социальных объектов в сельской местности отражается на других показателях человеческого развития: образовании и здоровье молодежи.

Образование является одним из наиболее значимых экономических ресурсов, обеспечивающих более высокий уровень адаптации, успешную самореализацию, социальную мобильность и материальное благополучие. По данным исследования НОБУС, обладание в России вузовским дипломом обеспечивает прирост в заработной плате в среднем на 60–70% и повышает конкурентоспособность работников на рынке труда[1].

Необходимо отметить, что образовательный уровень сельской молодежи несколько отстает от уровня образования городской молодежи. Сельская молодежь понимает необходимость и важность получения образования и относит его к наиболее важным факторам достижения успеха в жизни (на третьем месте после таких факторов, как «деньги» и «трудолюбие»), испытывая глубокую неудовлетворенность, если не может его получить. Так, на вопрос «Что на сегодняшний день мешает Вам жить полноценной жизнью, чувствовать себя счастливым» 11,7% респондентов выбрали вариант ответа «невозможность получить хорошее образование».

В ходе исследования респондентам был задан вопрос с целью выяснения жизненной стратегии молодежи при условии решения всех материальных проблем. На данный вопрос почти 25% опрошенных ответили «занялся бы повышением уровня своего образования». Полученное распределение ответов на вопрос показывает, что сельская молодежь остро чувствует потребность в получении конкурентоспособного и соответствующего новым рыночным условиям образования. Однако, как уже было отмечено, повышению своего образовательного уровня сельской молодежи мешают нехватка материальных средств для оплаты образовательных услуг и неразвитость социальных объектов в сельской местности. Но не только. В целом, исследования выявили, что сельская молодежь, несмотря на желание получить образование, в своих реальных действиях в целом пассивна.

Таким образом, низкий уровень жизни становится препятствием сельской молодежи на пути к получению того типа и качества образования, которое расширяет «веер» возможностей, помогает порвать порочный круг бедности.

Здоровье является одним из наиболее значимых ценностей для сельской молодежи. Так, 67% молодежи связывают хорошую, благополучную жизнь со здоровьем, а 46,1% респондентов считают, что для того, чтобы их жизнь складывалась удовлетворительно, им необходимо хорошее здоровье.

Несмотря на молодой возраст респондентов, плохое здоровье является причиной того, что 8,4% опрошенных не чувствуют себя счастливыми и ощущают неполноценность жизни. 23,9% молодежи указали, что состоя-

[1] Капелюшников Р. Человеческий капитал в России: эволюция и структурные особенности // Вестн. обществ. мнения. – 2005. – № 4. – С. 46–54.

ние их здоровья и / или здоровья их родственников является проблемой, которая беспокоит на данный момент их больше всего.

Сельская молодежь достаточно высоко оценивает состояние своего здоровья: 49,3% отметили вариант ответа «хорошее», 46,5% «удовлетворительное». Однако большинство молодежи указывают, что не удовлетворены качеством медицинской помощи, оказываемой муниципальными учреждениями здравоохранения. Так, удовлетворены качеством медицинской помощи только 20,4% респондентов. Среди причин неудовлетворенности респонденты отметили следующие варианты: долгое ожидание в очередях (47,7%), невнимательное отношение медицинского персонала (37,3%); нехватка квалифицированных врачей, медсестер (28,3%); отсутствие современного медицинского оборудования (20,1%); график работы не устраивает (11,4%), высокая стоимость услуг (8,2%) и удаленность населенных пунктов от медицинских учреждений (5,5%).

По данным статистики, для сельской молодежи характерны более высокая заболеваемость и высокая смертность, которые обусловлены воздействием комплекса факторов. Одним из основных факторов является ухудшение состояния материальной и кадровой обеспеченности сельских учреждений здравоохранения. Несмотря на постепенный рост заболеваемости населения за последние 20 лет, в селе наблюдается сокращение учреждений здравоохранения, лечащего персонала. Негативными тенденциями являются также недостаточное финансирование учреждений здравоохранения, отток молодых специалистов из села, сокращение фельдшерских пунктов и участковых больниц. По результатам исследования, 35% молодежи указали, что им недоступны поликлиники и другие медицинские учреждения. Среди причин недоступности данных учреждений были указаны платность и дороговизна услуг, предоставляемых учреждениями здравоохранения; отсутствие пункта медицинского обслуживания или закрытие существующего.

По итогам анализа статистических данных и результатов социологического исследования мы пришли к выводу, что у сельской молодежи меньше возможностей получения качественного образования, необходимой грамотной медицинской консультации и высококвалифицированной медицинской помощи.

Таким образом, несмотря на понимание важности и необходимости инвестиций в свое человеческое развитие сельская молодежь не имеет возможностей для накопления и реализации человеческого потенциала по причине низкого уровня жизни и неразвитости социальной инфраструктуры села.

Круглый стол 4.
ИНСТИТУТЫ ГРАЖДАНСКОГО ОБЩЕСТВА В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ТЕНДЕНЦИИ И ОСОБЕННОСТИ РАЗВИТИЯ

ТЕРРИТОРИАЛЬНОЕ ОБЩЕСТВЕННОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В КУРГАНЕ: ОРГАНИЗАЦИЯ И ПЕРСПЕКТИВЫ

TERRITORIAL PUBLIC SELF-GOVERNMENT IN KURGAN: ORGANISATION AND PERSPECTIVES

И. Е. Белых,
г. Курган, студент Уральского института экономики управления и права
В. М. Ожгибесова,
г. Курган, студент Уральского института экономики управления и права
I. E. Belykh,
c. Kurgan, student of the Ural Institute of Economics, Management and Law
V. M. Ožgibesova,
c. Kurgan, student of the Ural Institute of Economics, Management and Law

Аннотация: *В статье рассматривается вопрос о территориальном общественном самоуправлении, как это должно происходить в теории и на примере города Кургана.*
Ключевые слова: *территориальное общественное самоуправление, местное самоуправление.*
Abstract: *the article deals with the question of territorial public self-government, as it should be, in theory and in the city of Kurgan.*
Keywords: *territorial public self-government, local government.*

Первоначально необходимо разобраться, что такое территориальное общественное самоуправление (ТОС). В этом нам поможет Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В нем под территориальным общественным самоуправлением понимается самоорганизация граждан по месту их жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения (часть 1 статья 27).

Границы территории, на которой осуществляется территориальное общественное самоуправление, устанавливаются представительным орга-

ном поселения по предложению населения, проживающего на данной территории.

Территориальное общественное самоуправление осуществляется в поселениях непосредственно населением посредством проведения собраний и конференций граждан, а также посредством создания органов территориального общественного самоуправления.

Территориальное общественное самоуправление может осуществляться в пределах следующих территорий проживания граждан: подъезд многоквартирного жилого дома; многоквартирный жилой дом; группа жилых домов; жилой микрорайон; сельский населенный пункт, не являющийся поселением; иные территории проживания граждан.

Органы территориального общественного самоуправления избираются на собраниях или конференциях граждан, проживающих на соответствующей территории.

Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения. Порядок регистрации устава территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

Собрание граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочным, если в нем принимают участие не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста.

Конференция граждан по вопросам организации и осуществления территориального общественного самоуправления считается правомочной, если в ней принимают участие не менее двух третей избранных на собраниях граждан делегатов, представляющих не менее половины жителей соответствующей территории, достигших шестнадцатилетнего возраста.

Территориальное общественное самоуправление считается учрежденным с момента регистрации устава территориального общественного самоуправления уполномоченным органом местного самоуправления соответствующего поселения. Порядок регистрации устава территориального общественного самоуправления определяется уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Территориальное общественное самоуправление в соответствии с его уставом может являться юридическим лицом и подлежит государственной регистрации в организационно-правовой форме некоммерческой организации.

К исключительным полномочиям собрания, конференции граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление, относятся:

1) установление структуры органов территориального общественного самоуправления;

2) принятие устава территориального общественного самоуправления, внесение в него изменений и дополнений;

3) избрание органов территориального общественного самоуправления;

4) определение основных направлений деятельности территориального общественного самоуправления;

5) утверждение сметы доходов и расходов территориального общественного самоуправления и отчета о ее исполнении;

6) рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов территориального общественного самоуправления.

Необходимо отметить и исключительные полномочия собрания, конференции граждан, осуществляющих территориальное общественное самоуправление:

1) установление структуры органов территориального общественного самоуправления;

2) принятие устава территориального общественного самоуправления, внесение в него изменений и дополнений;

3) избрание органов территориального общественного самоуправления;

4) определение основных направлений деятельности территориального общественного самоуправления;

5) утверждение сметы доходов и расходов территориального общественного самоуправления и отчета о ее исполнении;

6) рассмотрение и утверждение отчетов о деятельности органов территориального общественного самоуправления.

Вообще необходимо понять, зачем вообще нужно территориальное общественное самоуправление. ТОС через свои органы самоуправления представляет интересы населения, проживающего на соответствующей территории; обеспечивает исполнение решений, принятых на собраниях и конференциях граждан; может осуществлять хозяйственную деятельность по содержанию жилищного фонда, благоустройству территории, иную хозяйственную деятельность, направленную на удовлетворение социально-бытовых потребностей граждан, проживающих на соответствующей территории, как за счет средств указанных граждан, так и на основании договора между органами территориального общественного самоуправления и

органами местного самоуправления с использованием средств местного бюджета; вправе вносить в органы местного самоуправления проекты муниципальных правовых актов, подлежащие обязательному рассмотрению этими органами и должностными лицами местного самоуправления, к компетенции которых отнесено принятие указанных актов.

Для территориального общественного самоуправления обязательно наличие Устава, в котором закрепляется ряд положений: территория, на которой оно осуществляется; цели, задачи, формы и основные направления деятельности территориального общественного самоуправления; порядок формирования, прекращения полномочий, права и обязанности, срок полномочий органов территориального общественного самоуправления; порядок принятия решений; порядок приобретения имущества, а также порядок пользования и распоряжения указанным имуществом и финансовыми средствами; порядок прекращения осуществления территориального общественного самоуправления. Это, опять же повторюсь, обязательным минимум, который может быть закреплен в Уставе ТОС. Дополнительные требования к уставу территориального общественного самоуправления органами местного самоуправления устанавливаться не могут.

Порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления, условия и порядок выделения необходимых средств из местного бюджета определяются уставом муниципального образования и (или) нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования.

Все данные положения содержатся в статье 27 Федерального закона Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»[1].

На основании данной нормы и желания жителей поселка Рябкова г. Кургана Постановлением Администрации от 17.01.2012 № 67 г. Кургана был учрежден Устав «О регистрации Устава территориального общественного самоуправления «Рябково»».

В первой статье данного Устава была определена территория, которая будет находиться под управлением ТОС «Рябково».

Была определена основная цель территориального общественного самоуправления: «Рябково» – является самоорганизация граждан по месту их жительства, нахождения жилых или нежилых помещений, для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения.

[1] Федеральный закон Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

В осуществлении Территориального общественного самоуправления вправе принимать участие граждане, достигшие шестнадцатилетнего возраста:

– проживающие (зарегистрированные по месту жительства) на территории ТОС;

– являющиеся собственниками жилых домов, жилых или нежилых помещений в домах, расположенных на территории ТОС «Рябково», независимо от места их регистрации по месту жительства.

Задачами ТОС являются:

1) защита прав и законных интересов жителей соответствующей территории;

2) содействие органам местного самоуправления города Кургана;

3)представительство интересов жителей соответствующей территории в органах местного самоуправления города Кургана.

Формами осуществления ТОС являются:

1) проведение конференций граждан;

2) создание органов ТОС.

ТОС «Рябково» для реализации своих целей и задач вправе осуществлять следующие направления деятельности:

1) участие в разработке, принятии и реализации планов и программ развития территории ТОС «Рябково» с учетом программы комплексного социально-экономического развития города Кургана;

2) подготовка и внесение в установленном порядке предложений в планы и программы комплексного социально-экономического развития города Кургана;

3) внесение в органы местного самоуправления города Кургана предложений, касающихся работы организаций в сфере жилищно-коммунального хозяйства, торговли, бытового обслуживания населения, работы пассажирского транспорта, иных вопросов местного значения;

4) осуществление общественного контроля за уборкой территории, вывозом мусора;

5) участие в работах по благоустройству соответствующей территории;

6) контроль за обеспечением санитарного порядка на придомовых территориях;

7) содействие правоохранительным органам в поддержании общественного порядка;

8) организация культурно-просветительной, спортивно-массовой работы среди жителей соответствующей территории;

9) работа с детьми и подростками, организация детских клубов на соответствующей территории;

10) информирование населения о решениях органов и должностных лиц местного самоуправления города Кургана, принятых по предложению или при участии ТОС «Рябково»;

11)выявление фактов самовольных построек, некапитальных строений, нецелевого использования земли;

12) осуществление иных полномочий, предусмотренных действующим законодательством, настоящим Уставом ТОС «Рябково», решениями конференций граждан, договорами между советом и органами местного самоуправления города Кургана.

Высшим органом управления ТОС «Рябково» является конференция граждан.

Для осуществления основных направлений деятельности, реализации целей и задач ТОС «Рябково» в период между конференциями формируются органы ТОС «Рябково».

Органами ТОС «Рябково» являются:

– Совет ТОС «Рябково», состоящий из Председателя и 5 членов Совета;

– контрольно-ревизионная комиссия, состоящая из 3 членов комиссии.

Совет избирается сроком на 2 года.

Контрольно-ревизионная комиссия создается для контроля и проверки финансово-хозяйственной деятельности ТОС «Рябково». Контрольно-ревизионная комиссия подотчетна только конференции граждан. Контрольно-ревизионная комиссия осуществляет проверку финансово-хозяйственной деятельности ТОС «Рябково» по итогам работы за год, по поручению конференции граждан, по собственной инициативе.

Контрольно-ревизионная комиссия избирается на конференции граждан ТОС простым большинством голосов от числа граждан, присутствующих на конференции.

Членом контрольно-ревизионной комиссии может быть избран гражданин, имеющий право на осуществление ТОС. Членом контрольно-ревизионной комиссии не может быть член Совета ТОС «Рябково», бухгалтер ТОС «Рябково»[1].

Таким образом, мы видим на практике применение норм Федерального закона Российской Федерации от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», жителями поселка Рябкова г. Кургана, что, несомненно, говорит о том, что люди все чаще и чаще стали пользоваться правами и возможностями, предоставляемыми государством.

[1] Постановление Администрации города Кургана от 17.01.2012 № 67 «О регистрации Устава территориального общественного самоуправления «Рябково».

УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В ОХРАНЕ ОКРУЖАЮЩЕЙ СРЕДЫ

CITIZEN PARTICIPATION ENVIRONMENTAL PROTECTION

Ю. А. Бузунов,
г. Екатеринбург, государственный инспектор департамента по охране, контролю и регулированию использования животного мира Свердловской области
Т. Е. Радченко,
г. Екатеринбург, доцент кафедры Управления общественными отношениями Уральского федерального университета, кандидат философских наук
Y. A. Bouzounov,
c. Ekaterinburg, State Inspector Protection Department, control and regulation of wildlife Sverdlovsk region
T. E. Radchenko,
c. Ekaterinburg, assistant professor of public relations management Ural Federal University, PhD

Аннотация: *В статье освещены актуальные проблемы охраны животного мира. Особенно острой является проблема браконьерства. Эта проблема не может быть решена без участия местных органов власти. Органы местного самоуправления должны опираться на поддержку общественного мнения и формировать его. Государственные инспекторы по охране животного мира работают в сложных условиях. Поддержка граждан может сыграть значительную роль в повышении эффективности их деятельности. Предложенные мероприятия могут значительно улучшить сложившуюся ситуацию.*

Ключевые слова: *охрана окружающей среды, охота, рыболовство, животный мир, регулирование, контроль, браконьерство, охотничье хозяйство, местные органы самоуправления, общественное мнение, закон об охране животного мира, обратная связь, граждане, государственная собственность.*

Abstract: *The article highlights the urgent problems of wildlife conservation. Particularly acute is the problem of poaching. This problem can not be solved without the participation of local authorities. Local governments should be supported by public opinion and shape it. State inspectors on wildlife conservation work in difficult conditions. Support citizens can play a significant role in improving the efficiency of their operations. The proposed measures can significantly improve the situation.*

Keyword: *environmental protection, hunting, fishing, animal world, regulation, control, poaching, hunting, local government, public opinion, Law on the Protection of Wildlife, feedback, citizens, state ownership.*

Охрана окружающей среды является основной задачей государства и местных органов самоуправления, но местное население в первую очередь заинтересовано в наведении порядка в этой сфере. Именно от местных жителей чаще всего приходится слышать сетования и жалобы на то, что мало рыбы стало в местных водоемах, нарушено экологическое равновесие местной флоры и фауны. Поэтому без участия местных органов самоуправления и самих граждан трудно представить эффективное решение проблемы охраны окружающей среды и животного мира.

Существуют различные виды пользования животным миром. В ст. 34 Закона о животном мире выделяются следующие шесть видов пользования животным миром:

1. Охота;

2. Рыболовство, включая добычу водных беспозвоночных и морских млекопитающих;

3. Добыча объектов животного мира, не отнесенных к объектам охоты и рыболовства;

4. Использование полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира – почвообразователей, естественных санитаров окружающей среды, опылители растений, биофильтратов и других;

5. Изучение, исследование и иное использование животного мира в научных, культурно-просветительных, воспитательных, рекреационных, эстетических целях без изъятия их из среды обитания.

6. Извлечение полезных свойств жизнедеятельности объектов животного мира – почвообразователей, естественных санитаров окружающей среды, опылителей растений, биофильтратов и других; получение продуктов жизнедеятельности объектов животного мира. Пользование животным миром осуществляется посредством изъятия объектов животного мира из среды их обитания, либо без такового. Использование объектов животного мира, связанное с их изъятием из природной среды, регламентируется в соответствии с их статусом, численностью, хозяйственным, научным и эстетическим значением. Перечень объектов животного мира, изъятие которых из природной среды запрещено, устанавливается соответствующими государственными органами[1].

На одной территории или акватории могут осуществляться несколько видов пользования животным миром, если осуществление одного из них не препятствует осуществлению другого.

Охотхозяйства, предприятия, организации, ведущие охотничье хозяйство, обязаны принимать меры по рациональному использованию, охране и воспроизводству охотничье-промысловых животных, регулированию их численности, проводить мероприятия по повышению продуктивности охотничьих угодий, вести эффективную борьбу с нарушителями правил охоты и охраны природы. В состав Невьянского муниципального округа входят пять охотничьих хозяйств (Невьянское, Аятское, Таватуйское, Верх-Нейвьянское, Кировградское). Их общая площадь составляет 250 тыс. га. В последние годы работа по контролю за охраной окружающей среды ведется более интенсивно, особенно Департаментом по охране животного мира Свердловской области.

С целью осуществления контроля за соблюдением требований законодательства в сфере охраны и использования объектов животного мира должностным лицом департамента осуществляются рейдовые выезды в охотничьи угодья. В рамках взаимодействия с юридическими лицами,

[1] Федеральный закон о животном мире.URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_146079/ (Дата обращения: 12.09.13).

осуществляющими деятельность в сфере охоты, в частности на основании долгосрочных лицензий на пользование объектами животного мира, в течение 2012–2013 гг. осуществлены патрульно-рейдовые выезды по охране объектов животного мира, контролю за соблюдением правил, сроков, способов и орудий добывания объектов животного мира. Далее приведена статистика охранных мероприятий за 2012–2013 годы:

– проведено рейдов по охране животного мира в 2012 г. – 104 , в 1-м полугодии 2013 г. – 53;

– составлено протоколов об административном правонарушении – в 2012 г. – 65, в 1-м полугодии 2013 г. – 32;

– проведено проверок юридических лиц – в 2012 г. – 2, в 1-м полугодии 2013 г. – 2;

– изъято огнестрельного оружия, в 2012 г. – 1 ед., в 1-м полугодии 2013 г. – 3 ед.;

– проведено рейдов по охране водных биологических ресурсов – в 2012 г. – 58, в 1-м полугодии 2013 г. – 46;

– выявлено нарушений в сфере водных биологических ресурсов – в 2012 г. – 31, в 1-м полугодии 2013 г. – 69.

Охотничьи хозяйства в целом по России переживают сложный период. Интенсивная антропогенная нагрузка обуславливает крайне напряженную экологическую ситуацию. Емкость среды обитания и возможности естественного воспроизводства животных существенно ограничены.

Еще одна проблема – борьба с браконьерством. Охота с нарушением установленных правил является незаконной, или браконьерской. Общественная опасность браконьерства огромна. Лица, занимающиеся незаконной охотой, наносят большой материальный и моральный урон государству. Нередко браконьерство приводит к тяжким преступлениям против собственности и личностей тех, кто ее охраняет. Борьба с браконьерством – наиболее трудная, квалифицированная и нередко опасная работа, требующая особой подготовки. Ее особенность заключается в том, что нарушители прав охоты и, соответственно, органы Госохотнадзора действуют на обширной территории и, как правило, в значительном удалении от населенных пунктов. В таких местах нет людей, которые могли бы засвидетельствовать нарушение или оказать необходимую помощь представителям Госохотнадзора. И, тем не менее, обращение к общественности и помощи органов местного самоуправления необходимо.

Прежде чем углубиться в это сложное социальное явление, необходимо дать определение понятию «браконьер». Слово это французского происхождения и означает – человек, занимающийся недозволенной охотой, нарушитель закона об охоте. Юридически неверно любого нарушителя правил охоты и рыболовства именовать словом «браконьер». Браконьер

браконьеру рознь. Существует, по крайней мере, три группы браконьеров. Во-первых, это малоимущие люди, проживающие в сельской местности, для которых охота и ловля рыбы является одним из средств существования. Они обычно совершают мелкие нарушения правил и не наносят значительный урон природе. Вторая группа браконьеров осуществляет вылов рыбы в размерах, значительно превышающих личные нужды, с целью дальнейшей перепродажи и наживы. Такие лица стараются скрывать свою деятельность и боятся огласки и наказания. И наконец третья группа браконьеров, которые занимаются как рыбной ловлей, а также и незаконной охотой, наиболее опасная как для природы, так и для общества. Это люди, которые не считаются с законами и ограничениями, зачастую они связаны с криминалом, могут быть вооружены, действуют обычно группами, а не в одиночку. К сожалению, такие нарушители законодательства по охране окружающей среды часто имеют высокопоставленных покровителей.

Главным критерием, который отделяет мелкого нарушителя правил от браконьера, а браконьера от злостного браконьера, служит тот урон, который этот человек причинил животному миру. Поэтому природоохранные организации при определении меры ответственности граждан перед государством (животный мир – государственная собственность) исходят из Закона о животном мире, Закона об охране окружающей среды и пользуются либо Кодексом РФ об административных нарушениях (ст. 8.37, 8.38), либо Уголовным кодексом РФ (ст. 258).

Охрана угодий при недостаточной правовой и социальной защите работников специально уполномоченных государственных органов становится зачастую недостаточно эффективной. В повышении эффективности этой работы могли бы сыграть особую роль средства массовой информации, которые формируют общественное мнение. В качестве положительного примера борьбы за соблюдением норм законодательства в охране животного мира можно привести размещение на популярном в Свердловской области портале www.e1.ru информации о том, что житель Тавды наказан за незаконный отстрел лося штрафом в 121тысячу рублей, а также годом исправительных работ. В обсуждении на форуме этой ситуации большинство пользователей одобряют такое жесткое наказание. Но встречаются и следующие высказывания: *«А сам государственный обвинитель, судья, приставы, сколько лосей за лето отстрелили» или «как избирательно действуют власти. Пускай съездят в Ивдель или Пелым, в общем в те края. Так там вообще в жизни никто не покупал лицензию на отстрел лося. И ничего никого не наказали, хотя там еще хуже обстоят дела, лосей валят с буранов и прочей техники, сотнями отстреливают»*[1]. Непримиримость к нарушителям правил охоты и рыбной ловли должна быть одной из составляющих гражданской позиции. Так, в Мос-

[1] URL: http//www.e1/ru/talk/forum/read.php? (Дата обращения: 17.09.13).

ковской области главный охотовед А. Давыденко, применивший оружие для того, чтобы задержать высокопоставленных браконьеров, осуществивших незаконный отстрел лося, попал под суд, при этом штраф за незаконный отстрел лося составляет всего лишь 6769 рублей. Если бы не поддержка неравнодушных охотников и использование Интернета для обнародования этого случая, урок для остальных браконьеров, скорее всего, не состоялся бы[1]. Поддержка общественности и органов местного самоуправления является основным условием борьбы с браконьерством. Огромную проблему представляет собой отсутствие такой поддержки у пользователей животным миром. При скудном финансировании, нехватке специальной техники и оборудования их позиция в этом направлении остается слабой, усиливается браконьерство.

В целях сохранения биологического разнообразия и биологических ресурсов, развития охотничьего хозяйства Департамент по охране животного мира Свердловской области регулярно проводит, один раз в квартал, областные семинары, научно-практические конференции на тему «Экологические и хозяйственные основы ведения охотничьего хозяйства Среднего Урала» с рекомендациями по управлению охотничьим хозяйством. Специалисты Департамента по охране животного мира и специалисты государственных, научных и общественных экологических учреждений и организаций совместно разрабатывают научно-обоснованные региональные программы развития охотничьих хозяйств на период 2008–2013 гг.

Эти программы предусматривают расширение кормовой базы для охотничьих животных, восстановление животного мира и среды его обитания, оказание помощи диким животным в неблагоприятное для них время, осуществление государственного и общественного мониторинга объектов животного мира. При разработке таких программ необходимо считать приоритетным обеспечение биологических основ охраны и рационального использования ресурсов важнейших промысловых видов животных, исследование разнообразия, генофонда животных и разработку методологии и эффективных методов управления их популяциями, усиление борьбы с браконьерами и повышение социальной защищенности егерей, охотоведов и других работников охотничьих хозяйств.

Департаменту образования Администрации Свердловской области, государственным и общественным экологическим организациям конференция рекомендовала включить в программы курсы «Охрана природы» и «Экология». В школах, технических училищах, средних специальных учебных заведениях и вузах включить в программы раздел «Охотоведение». Рекомендовано восстановить на базе учебных заведений работу молодежных дружин по охране природы, школьных лесничеств, отрядов «Зе-

[1] Охотничья избушка. Электронный ресурс. URL: http://www.ohotniki.com/new3/1174.htm (Дата обращения: 17.09.13).

леного патруля» и организовать еженедельный цикл теле- и радиопередач по охране окружающего животного и растительного мира, которые будут рассказывать о гуманном отношении к животным, о научных методах ведения охотничьего хозяйства и о других проблемах охраны и увеличения биологического разнообразия в природе. Сделать это также невозможно без участия местных органов власти.

Необходимо активизировать пропаганду охраны окружающего животного и растительного мира. Тех рекламных щитов, которые изредка встречаются в природоохранных зонах и призывают сообщить гражданам о случаях браконьерства, явно недостаточно. Основным информационным ресурсом для борьбы с браконьерством сейчас является Интернет. На официальном сайте Департамента по охране животного мира есть канал для обращения граждан с сообщениями о случаях браконьерства. Департамент отчитывается о действиях, предпринятых в отношении нарушителей закона. Наличие такой обратной связи было бы еще более значимым, если бы обнародовались фамилии и места работы таких нарушителей. К сожалению, в нашей стране не принято «стучать» на тех, кто нарушает нормы общественного порядка и даже законы, в то время как во всем цивилизованном мире любой гражданин считает своим долгом не остаться в стороне, если такое происходит. Органы местного самоуправление и средства массовой информации должны вести разъяснительную работу, показывая на конкретных примерах, в том числе и на своем личном примере, что нельзя жить только сегодняшним днем и надо думать об интересах будущих поколений.

ЭТНОПОЛИТИЧЕСКИЕ АСПЕКТЫ ГОСУДАРСТВЕННОГО И РЕСПУБЛИКАНСКОГО УПРАВЛЕНИЯ В КОНТЕКСТЕ ГОСУДАРСТВЕННОЙ НАЦИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ

ETHNO-POLITICAL ASPECTS OF STATE AND REPUBLIC MANAGEMENT IN THE CONTEXT OF STATE NATIONAL POLICY

Л. Я. Букреева,
г. Уфа, доцент кафедры психолого-педагогического и гуманитарного образования Уфимского филиала Московского государственного гуманитарного университета им. М. А. Шолохова», кандидат политических наук.
L. Y. Bukreeva,
c. Ufa, associate professor of Psychology and Education, Humanities Department, Moscow State Humanitarian University named after M.A. Sholohov, Candidate political science.

Аннотация: *Россия, формально провозглашенная федерацией в 1918 г., прошла сложный и противоречивый путь развития. Как известно, большинство федераций в мире создавалось путем объединения народов или территорий в единое сложносо-*

ставное государство. Изначально федерация в России была сложной по своему составу и сочетала унитарно-административный принцип объединения административных единиц с автономным принципом объединения национальных субъектов. Россия в советское время представляла собой сложное полиэтничное образование, объединяющее народы различных языковых групп, культур и конфессий. Процесс преобразования России в полноценную федерацию закономерно совпал с началом изменения политического режима в стране, вызванного перестройкой. Этнополитический процесс в стране протекает по-разному в зависимости от специфики сложившихся социокультурных и социально-экономических регионов страны.

Ключевые слова: *федерация, объединение, территория, унитарный, образование, унификация, народы, культура, формальный, историческая, самобытность, государственность, стратификация, этнополитический, полиэтничный, процесс, этнос.*

Abstract: *Russia, which was proclaimed as a federation in 1918, has passed a difficult and controversial way of development. As it is known, most of federations in the world were formed by uniting of people and territories into the single compound state. As for Russian Federation, it was forming otherwise. Initially, a federation in Russia had a complex structure and combined the unitary executive principle of administrative units' uniting with the principle of national subjects' union. In the Soviet period Russia was a complex multi-ethnic union. It united various language groups and representatives of different cultures and confessions. The process of Russia reformation into the federation of full value coincided with the shift of political regime in the country which was caused by perestroika. Ethno-political process in the country passes in different ways. It depends on the specificity of social and economical regions of the country.*

Keywords: *federation, union, territory, unitary, education, unification, people, culture, formal, historical, identity, nationhood, stratification, ethno-political, multi-ethnic, process, ethnicity.*

Россия, формально провозглашенная *федерацией* в 1918 г., прошла сложный и противоречивый путь развития. Как известно, большинство федераций в мире создавалось путем объединения народов или территорий в единое сложносоставное государство. Образование таких государств шло в направлении снизу вверх, путем передачи региональными органами власти части принадлежащих им прав федеральным органам государственной власти на основе разграничения полномочий между ними. В связи с этим в подавляющем большинстве даже многонациональных федеративных государств, не говоря уже о мононациональных, в основу их был положен территориальный принцип управления, имеющий целью приближение органа власти к населению и управляемой территории.

Российская Федерация формировалась иначе. Это обусловлено рядом объективных и субъективных причин. Уже к концу Первой мировой войны царизм начал утрачивать контроль над частью окраинных территорий, которые ранее в условиях авторитарного политического режима жестко управлялись из центра. Смена формы правления (переход от монархии к буржуазной республике) еще более ослабила единство и территориальную целостность страны. В наследство большевикам досталась территориально раздробленная страна с развалленным механизмом государственной власти. Выход, найденный большевистским руководством,

заключался в провозглашении федерации национального типа, в основе создания которой был использован принцип автономизации. Т. е. федерация создавалась не по традиционному типу объединения нескольких частей в одно целое, а, наоборот, путем передачи центральной властью части полномочий на места. Естественно, что центральная власть стремилась либо превратить эту процедуру в формальный акт, либо сохранить возможность контролировать и вмешиваться в осуществление власти органами субъектов федерации.

Изначально федерация в России была сложной по своему составу и сочетала унитарно-административный принцип объединения административных единиц с автономным принципом объединения национальных субъектов, который, в свою очередь, реализовался в виде различных по правовому статусу образований. Вплоть до подписания Федеративного договора и принятия новой Конституции Российская Федерация строилась по *национально-территориальному принципу,* в соответствии с которым ее субъектами считались только автономные республики. Что касается краев и областей, то отношения с ними как административно-территориальными единицами федеральное правительство строило на унитарных началах. С данной точки зрения Российскую Федерацию нельзя было назвать федеративным государством в точном смысле слова, поскольку в нем органически сочетались федеративные и унитарные принципы. Более того, если в теории РСФСР и считалась федерацией, то на самом деле единая система государственно-административного управления сверху донизу, от Москвы до сельского районного центра, характеризовалась жесткой унификацией и централизацией. Такую форму национально-территориального устройства можно назвать *унитарной федерацией.* О формальном характере федерации свидетельствует тот факт, что в ней изначально отсутствовало разграничение вопросов компетенции между федеральными органами власти и ее субъектами: Советы образовывали единую систему государственной власти, вышестоящий Совет обладал правом отмены актов нижестоящих.

Россия в советское время представляла собой сложное полиэтничное образование, объединяющее народы различных языковых групп, культур и конфессий. Этническим ядром страны являлись русские, составляющие более 80% ее народонаселения. Однако это не позволяет отнести страну к типу моноэтнических государств по некоторым причинам: во-первых, территория России является исторической родиной многих народов, сохранивших свою культурную самобытность и не ассимилировавшихся с русским большинством; во-вторых, за советский период истории России многие ее народы сформировали основы своей государственности, которая осознается в настоящее время как величайшая ценность и историческое достижение; в-третьих, вследствие противоречивости национальной политики советского

периода (направленной одновременно и на унификацию народов, и на организацию их государственности) повсеместно в СССР, и в России в том числе, сложилась этническая стратификация, в основе которой лежат различия в экономическим, демографическом и политическом статусах народов.

Процесс преобразования России в полноценную федерацию закономерно совпал с началом изменения политического режима в стране, вызванного перестройкой. Как и в 1917 г., ослабление авторитарного режима привело к угрозе разрушения территориальной целостности и единства Российской Федерации и потребовало реформы федеративных отношений в направлении расширения полномочий субъектов федерации.

В западных демократиях политико-территориальное деление не «привязывается» к национально-территориальному делению, а определение национальности определяется гражданством страны. Постепенно оправдываются прогнозы тех западных исследователей, которые пришли к выводу, что понятие «государство-нация» уступает место понятию «государство-сообщество».

Таким государством-сообществом народов и является Российская Федерация. В настоящее время в ее состав входят представители 160 этносов, наиболее многочисленным из которых является русский этнос, к которому относятся 79,8% жителей страны[1]. В России, по сути, представлен весь спектр известных к настоящему времени уровней и типов экономического развития – от сугубо аграрного до близкого к постиндустриальному. Основная часть регионов и территорий располагается между этими двумя полюсами, обнаруживая крайнее разнообразие климатических, ресурсных, человеческих и иных факторов. Естественно, что интенсивность экономической, социальной и политической модернизации не может быть одинаковой на всем российском пространстве. Вот почему современная демократия, особенно в условиях России, невозможна без обеспечения разным этносам доступа к центрам власти и учета многообразия культур, без обеспечения равенства способов жизнедеятельности всех народов.

В статье «Россия на рубеже тысячелетий» В. В. Путин подчеркнул, что плодотворная и созидательная работа, в которой так нуждается наша страна, невозможна в раздробленном и дезинтегрированном обществе – обществе, где основные социальные проблемы и политические силы существуют отдельно от базисных ценностей и фундаментальной идеологической ориентации[2].

Этнополитический процесс в стране протекает по-разному в зависимости от специфики сложившихся социокультурных и социально-экономических регионов страны.

---

[1] Доклад Госкомстата России «Об итогах Всероссийской переписи 2002 г.». URL: http://www.gks.ru/PEREPIS/osn_itog.htm (Дата обращения: 27.09.13).

[2] Путин В. В. Россия на рубеже тысячелетий. URL: http://www.panorama.ru/works/putin/programm.html (Дата обращения: 27.09.13).

Республика Башкортостан (конец 1980-х – 1991 гг.) характеризуется созданием национально-культурных обществ, декларирующих задачу возрождения этнокультурной самобытности, позднее – повышения статуса языков титульных народов. В этот период происходит суверенизация автономий России – они обретают статус самостоятельных республик в составе Российской Федерации, законодательно оформляется государственный статус языков титульных народов. Этнокультурные общества формируются в качестве общественно-политических движений, съездов народов, которые активно обсуждают проблемы становления этнократической формы государственности в республиках.

Важными вехами этого этапа, повлиявшими на урегулирование этнополитических проблем, явились подписание Федеративного договора (31.03.1992) и утверждение Конституции Российской Федерации (12.12.1993).

Характерная для этого этапа *концепция национального строительства,* предложенная В.В. Путиным, основывается, как отмечает известный английский политолог Ричард Саква, изучающий демократические процессы в современной России, на четырех ключевых пунктах. Во главе угла стоит патриотизм, не имеющий ничего общего с национализмом и, напротив, проповедующий гордость за разнообразие российской культуры, исторических традиций и менталитета, за то место, которое Россия занимает в мире. Далее следует государственничество, которое обеспечивает порядок, интегрированность страны и защиту ее интересов за рубежом. Третье положение данной концепции заключается в прагматическом патриотизме, который должен быть надэтническим, поэтому должен преследоваться регионализм, стремление к обособленности. Таким образом, конституционное пространство должно стать единым для всего государства, а местные этнократические элиты влиться в более широкое политическое сообщество на равных правах. В-четвертых, новое национальное государство должно быть социально ориентированным[1].

Можно констатировать, что непосредственная угроза распада России миновала. Однако по-прежнему остается целый комплекс пока не урегулированных проблем межэтнических отношений, основными из которых являются социально-экономическая и политическая разностатусность народов. Все более очевидной становится проблема необходимости формирования *общегражданского национального самосознания* населения страны, которое должно приобрести доминирующий характер по отношению к локальным этнокультурным различиям. От решения этой проблемы в не меньшей степени зависит стабилизация этнополитической обстановки, чем от достижения успехов в экономике.

[1] Саква Р. Путин: выбор России. М., 2005. С. 310–311.

МЕСТНАЯ ВЛАСТЬ КАК АКТОР ПРОЦЕССА ПОЛИТИЧЕСКОЙ СОЦИАЛИЗАЦИИ УЧАЩИХСЯ СРЕДНЕЙ ШКОЛЫ В ТАТЫШЛИНСКОМ РАЙОНЕ РЕСПУБЛИКИ БАШКОРТОСТАН

LOCAL GOVERNMENT AS AN PROCESS ACTOR OF THE SECONDARY SCHOOL STUDENTS' POLITICAL SOCIALIZATION IN THE TATYSHLY DISTRICT OF THE REPUBLIC OF BASHKORTOSTAN

Р. К. Исламова,
г. Уфа, соискатель кафедры политологии, социологии и философии
Башкирской академии государственной службы и управления
при Президенте Республики Башкортостан
R. K. Islamova,
c. Ufa, Competitor of the Department of Political Science, Sociology and Philosophy
Bashkir academy of public service and management at the President
of the Republic of Bashkortostan

Аннотация: *Развитие мировой экономики вступило в фазу научно-технического прогресса. Конкурентоспособность страны и ее граждан во многом зависит от политической грамотности населения. В статье представлен анализ процессов политической социализации сельских школьников на примере муниципального района Республики Башкортостан. Автор статьи рассматривает роли различных агентов политической социализации учащейся молодежи. Предлагаются способы повышения эффективности в данном направлении.*

Ключевые слова: *власть, общество, среднее образование, институты, агенты политической социализации подрастающего поколения, местное самоуправление, сельские общеобразовательные учреждения, политическая и правовая культура школьников.*

Abstract: *The development of the world economy has entered a phase of scientific and technical progress. The competitiveness of the country and its citizens largely depends on the political literacy of the population. The article presents an analysis of the political socialization processes of rural school children by the example of the municipal district of the Republic of Bashkortostan. The author examines the roles of various agents of students' political socialization. There are some ways to increase the efficiency in this direction.*

Keywords: *power, society, secondary education, institutions, agents of political socialization of the younger generation, local government, rural educational institutions, political and legal culture of students.*

Устойчивое развитие представляет собой модель развития общества, нацеленную на удовлетворение основных жизненных потребностей как нынешнего, так и всех последующих поколений[1]. Устойчивое развитие государства и общества во многом обеспечивается эффективностью процесса социализации и политической социализации подрастающего поколения.

[1] Бегун Т. В. Устойчивое развитие: определение, концепция и факторы в контексте моногородов // Экономика, управление, финансы: Материалы 2-й междунар. науч.конф. – Пермь: Меркурий, 2012. – С. 158.

Социализация дает людям не только возможность общаться между собой посредством освоенных ролей, но и обеспечивает сохранение общества в ходе смены поколений, прививая новым членам общества общепринятые идеалы, ценности, образцы поведения. В ходе политической социализации происходит становление гражданской и политической идентичности новых поколений. Процессы политической социализации имеют особенно важное значение в современном демократическом обществе, в котором права и свободы человека, его включенность в политику являются одним из краеугольных камней политической системы и гражданского общества.

В процессе политической социализации детей и подростков в возрасте от 7 до 18 лет агентами политической социализации выступают семья, школа, СМИ, а также друзья, сверстники, знакомые, переживаемые в личном опыте человека различные политические события и ситуации. К институциональным факторам политической социализации школьников также следует отнести органы местного самоуправления.

Последнее обусловливается, прежде всего, тем, что ответственность за характер и качество социальной среды на территории муниципального образования несет местная власть. К факторам социальной среды, опосредующим процесс политической социализации, можно отнести условия экономической деятельности местного населения, уровень доходов и качество жизни населения, уровень безработицы и уровень преступности, состояние межнациональных и межконфессиональных отношений, состояние информационной сферы муниципального образования, уровень развития и характер активности гражданских организаций.

Кроме того, согласно закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в число вопросов местного значения муниципального района, напрямую взаимосвязанных с процессом политической социализации учащихся средней школы, входят:

– участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма на территории муниципального района;

– разработка и осуществление мер, направленных на укрепление межнационального и межконфессионального согласия, поддержку и развитие языков и культуры народов Российской Федерации, проживающих на территории муниципального района, реализацию прав национальных меньшинств, обеспечение социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактику межнациональных (межэтнических) конфликтов;

– организация предоставления общедоступного и бесплатного начального общего, основного общего, среднего (полного) общего образования по основным общеобразовательным программам;

– организация и осуществление мероприятий межпоселенческого характера по работе с детьми и молодежью;

– оказание поддержки социально ориентированным некоммерческим организациям, благотворительной деятельности и добровольчеству[1].

Формирование правовой и политической культуры учащейся молодежи является одним из приоритетных направлений деятельности местной власти, которое осуществляется посредством взаимодействия местной власти, исполнительных органов государственной власти, общественных объединений, образовательных учреждений.

Так, в Татышлинском районе Республики Башкортостан реализуется районная целевая программа «Развитие молодежной политики в муниципальном районе Татышлинский район Республики Башкортостан» на 2012–2017 гг. В рамках реализации данной программы проводятся мероприятия различного направления.

Например, в 2013 г. территориальными подразделениями Управления Федеральной миграционной службы по Татышлинскому району совместно с представителями органов местного самоуправления, отдела образования было проведено мероприятие по торжественному вручению паспортов гражданина Российской Федерации.

Традиционным в районе стало проведение «Дней молодого избирателя», организатором которого является территориальная избирательная комиссия МР «Татышлинский район». В 2013 г. отдел молодежной политики и спорта районной администрации совместно с территориальной избирательной комиссией муниципального района «Татышлинский район» провел районный конкурс творческих работ среди старшеклассников «Я – избиратель!», районный конкурс сочинений «Молодежь и выборы» в рамках Дня молодого избирателя.

Системе среднего образования принадлежит ответственная роль в осуществлении политической социализации подрастающего поколения. Формирование основ политической и правовой культуры молодого поколения осуществляется в ходе учебного процесса, получает дальнейшее развитие в системе внеурочной работы со школьниками и посредством работы системы дополнительного образования.

В соответствии с Федеральным компонентом государственного стандарта общего образования обучающиеся получают первоначальные знания об обществе, государстве, правах человека, об избирательной системе и избирательном процессе в рамках основного общего образования, а также в рамках среднего (полного) общего образования. Так, в курсе пре-

[1] Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ. Ст. 15. п. 6.1, п. 6.2, п. 11, п. 25, п. 27. URL: http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment (Дата обращения: 21.10.13).

подавания предмета «Обществознание» для учащихся основной школы (6–9 классы) изучается модуль (два учебных часа); на ступени полного общего образования избирательное право Российской Федерации изучается в рамках модуля «Права человека» (учебно-методического комплекта «Права человека»), входящего в изучение предмета «Обществознание».

Кроме того политическое воспитание учащихся школа осуществляет в рамках внеклассной работы.

Одной из форм внеклассной работы по политической социализации школьников в Татышлинском районе Башкортостана выступает проведение классных часов с темами, приуроченными к каким-либо знаменательным датам политической истории страны. Местная власть в Татышлинском районе принимает участие в осуществлении этой формы внеклассной работы.

Например, по рекомендации августовского совещания работников образования муниципального района «Татышлинский район Республики Башкортостан» первый сентябрьский урок в начавшемся 2013–2014 учебном году в образовательных учреждениях Татышлинского района был посвящен 20-летию Конституции Российской Федерации. Урок прошел с участием местных депутатов.

Также в общеобразовательных учреждениях согласно планам отдела образования проходят Дни обществознания и истории, в рамках которых в целях правового просвещения оформляются тематические стенды «Мой выбор – мое будущее», «Правовой ликбез», стенды с символикой Российской Федерации, Республики Башкортостан и с символикой района.

Знания по избирательному праву, навыки политического участия школьников формируются и реализуются на мероприятиях внеурочного времени – в рамках школьного самоуправления, в общественной деятельности школьников. Так, в районе действуют 32 детских общественных объединения, а в школах района функционирует система молодежного самоуправления. Эти виды деятельности учреждений образования направлены на формирование активной жизненной позиции школьников, на выявление лидеров в молодежной среде и формирование у молодежи лидерских навыков.

Вместе с тем проблема политической социализации учащейся молодежи на селе остается актуальной и исключительно острой, что связано с низким уровнем общественной активности, с зачастую негативным влиянием телевидения, интернета, с противоречивым действием различных агентов процесса политической социализации школьников. Только в рамках системы образования эту проблему не решить.

Координация деятельности различных агентов политической социализации школьников на территории сельского района, создание социаль-

ной среды, благоприятной целям и задачам политической социализации, – задача местной власти.

Эта задача решается местной властью в Татышлинском районе в рамках районной целевой программы «Развитие молодежной политики в муниципальном районе Татышлинский район Республики Башкортостан» на 2012–2017 гг., определяющей консолидированность усилий органов государственной и местной власти и общественных организаций, межведомственный характер реализации мероприятий программы. В программе определены «содержательно-идеологическое, научно-методическое, кадровое, организационно-управленческое, ресурсное и информационное обеспечение реализации ее целей и задач»[1]. Данная программа реализуется в Татышлинском районе Башкортостана с 2012 г. Однако для повышения эффективности процесса политической социализации сельских школьников необходимо проведение мониторинга процесса социализации на уровне района и состояния и изменения факторов, влияющих на его протекание, а также мониторинга и оценки реализации результатов целевой программы. Обратная связь позволит корректировать систему мероприятий, реагировать на изменение условий и сделать реализацию программы более эффективной.

УЧАСТИЕ ГРАЖДАН В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ: ОСНОВНЫЕ МЕХАНИЗМЫ И ПРЕПЯТСТВИЯ ДЛЯ АКТИВНОСТИ

PARTICIPATION OF CITIZENS IN LOCAL GOVERNMENT: THE MAIN MECHANISMS AND OBSTACLES FOR ACTIVITY

К. В. Малов,
г. Новосибирск, научный сотрудник сектора муниципального управления Института экономики и организации промышленного производства Сибирского отделения Российской академии наук, кандидат социологических наук
K. V. Malov,
c. Novosibirsk, Research worker of sector of municipal management Institute of Economics and Industrial Engineering of the Siberian Branch of the Russian Academy of Science, Candidate of Sociological Sciences

Аннотация: *В статье рассматриваются основные механизмы участия граждан в местном самоуправлении. Представлены некоторые результаты социологического опроса глав муниципальных образований Российской Федерации относительно полезных форм участия населения в самоуправлении. Определена роль товариществ собственников жилья, территориального общественного самоуправления и некоммерческих организаций как основных реальных инструментов взаимодействия местного*

[1] Районная целевая программа «Развитие молодежной политики в муниципальном районе Татышлинский район Республики Башкортостан» на 2012–2017 гг.

общества и власти. Выделены основные препятствия и проблемы повышения гражданской активности на местах.

Ключевые слова: *Местное самоуправление, гражданское участие, гражданская активность, товарищество собственников жилья, территориальное общественное самоуправление, публичные слушания, протест.*

Abstract: *In article the main mechanisms of participation of citizens in local government are considered. Some results of sociological poll of heads of municipalities of the Russian Federation of rather useful forms of participation of the population in self-government are presented. The role of associations of owners of housing, territorial public self-government and non-profit organizations as main real instruments of interaction of local society and power is defined. The main obstacles and problems of increase of civil activity in places are allocated.*

Keywords: *Local government, civil participation, civil activity, association of owners of housing, territorial public self-government, public hearings, protest.*

Сегодня общая ситуация в местном самоуправлении оценивается многими экспертами как неудовлетворительная. Это связано, прежде всего, с тем, что *«продолжается процесс фактического встраивания органов местного самоуправления в вертикаль государственной власти, утрачиваются их ресурсы самоорганизации, они все более превращаются в исполнителей решений государственных органов и все менее зависят от граждан».* Именно такая оценка прозвучала на последнем заседании секции Ассоциации сибирских и дальневосточных городов (АСДГ)[1] по местному самоуправлению и на Общем собрании АСДГ, прошедшем в июне 2013 г. в городе Красноярске.

Вместе с тем, один из основоположников теории современной демократии Алексис Де Токвиль писал, что: «*Народ является источником власти в обществе, однако более непосредственно, чем в общине, он нигде не осуществляет свою власть. Изымите у общины ее силу и независимость, и вы найдете в ней лишь управляемых, но тогда не рассчитывайте встретить здесь граждан».*

Местное самоуправление обладает триединой сущностью: это форма публичной власти, это вид деятельности населения на территории проживания по решению вопросов своего жизнеобеспечения и форма самоорганизации граждан. Исходя из таких представлений, полагаем, что повышение гражданской активности населения и развитие эффективных общественных институтов на местном уровне является одним из базовых условий развития самого местного самоуправления.

Основными субъектами дееспособной гражданской активности на местном уровне являются локальные местные сообщества – объединения граждан,

[1] Межрегиональная организация межмуниципального сотрудничества, действующая на территории Сибири и Дальнего Востока. Количество членов-муниципальных образований на 01.10.2013 – 68.

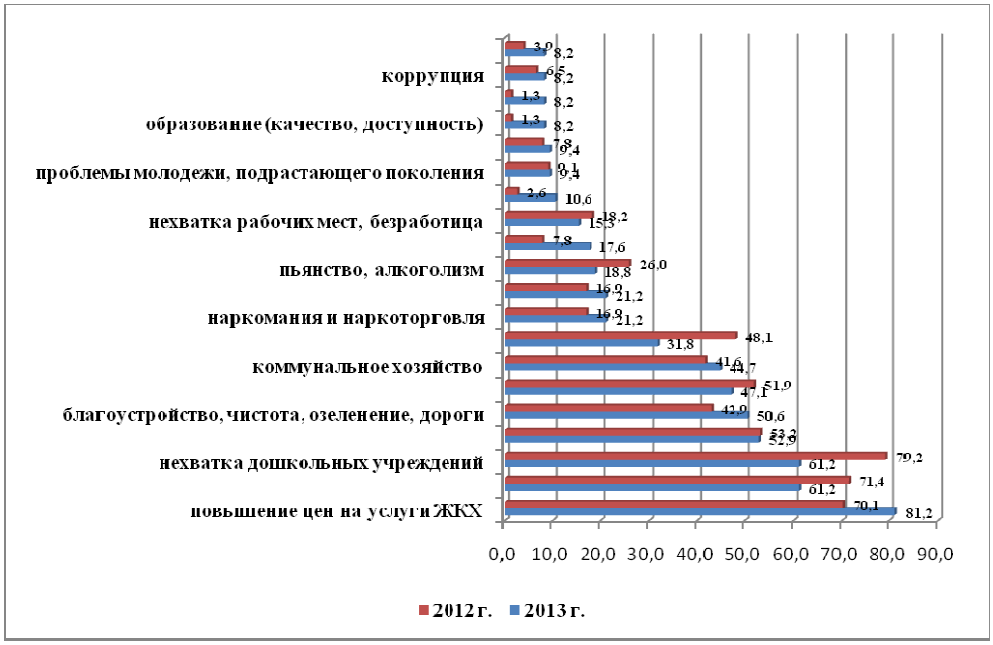
главными или одними из основных целей которых является участие в решении вопросов местного значения и осуществлении местного самоуправления.

Товарищество собственников жилья (ТСЖ)

Совершенно очевидно, что основная активность граждан сегодня проявляется непосредственно по месту жительства, в сфере управления многоквартирными домами. Контроль за деятельностью управляющих компаний, создание ТСЖ, благоустройство придомовых территорий, – все это становится обычным делом для все большего и большего числа российских граждан. Этому способствует и законодательство, которое обязывает жителей каждого многоквартирного дома избрать старшего по дому, совет дома, проводить общее собрание (или заочное голосование) для решения важнейших вопросов управления. Конечно, результаты этой активности колеблются от полного восторга до полного отчаяния однако там, как показывает опыт, где общие собрания проходят регулярно, они перестали быть местом для выплескивания раздражения и организации шумного базара, а становятся скорее конструктивным инструментом.

Проиллюстрируем наблюдения итогами опроса руководителей муниципальных образований России, проведенных социологической лабораторией АСДГ в весной этого года[1].

Ранжировка проблем, наиболее беспокоящих население, в 2013 и 2012 гг. («Какие явления, с Вашей точки зрения, вызывают сейчас наибольшее беспокойство у населения Вашего муниципального образования?»)



[1] Опрошены 85 руководителей муниципальных образований из 42 субъектов Российской Федерации.

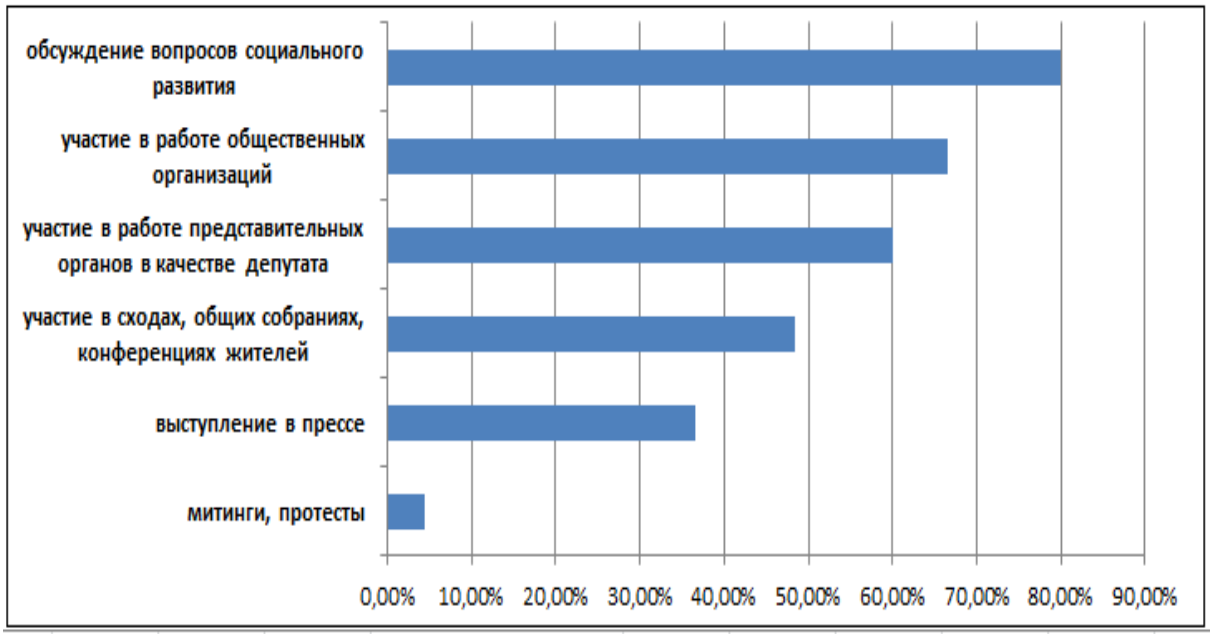
Среди проблем, в наибольшей степени волнующих население, по мнению руководителей городов, на первый план вышла проблема повышения цен на услуги ЖКХ, существенно опередившая другие проблемы.

Думается, что активность граждан в сфере ЖКХ в ближайшее время будет расти и не только в городах. Недавно Президент РФ поддержал инициативу выделения средств из фонда ликвидации ветхого и аварийного жилья для строительства частных домов, с привлечением собственных или заемных средств. Многие регионы приступили к реализации программ выделения земель под индивидуальное строительство представителям малочисленного коренного населения, многодетным и молодым семьям, другим льготным категориям. Совершенно очевидно, что в этих мероприятиях примут участие самые активные и неравнодушные граждане.

Территориальное общественное самоуправление (ТОС)

Среди наиболее полезных форм участия населения в самоуправлении называют участие в обсуждении вопросов социального развития и внесение предложений (таковых 80% опрошенных), почти две трети считают, что полезным также будет участие в работе общественных организаций, участие в работе представительных органов в качестве депутата – 60%, 48% – участие в сходах, общих собраниях, конференциях жителей и 36,5% – выступление в прессе. В то же время полезность митинговой активности оценивается весьма низко, ее упоминают менее 5% опрошенных.

Наиболее полезные формы участия населения в самоуправлении, % к числу ответивших



Вообще территориальное общественное самоуправление является важной, может быть, даже ключевой формой локального местного сообщества, формой самоорганизации граждан для осуществления собственных инициа-

тив по вопросам местного значения, выражения своей гражданской активности в муниципалитете. В настоящее время подобные формы самоорганизации населения развиваются примерно в 20% муниципалитетах. При этом анализ изучения практики их работы показывает, что ТОС являются серьезным инструментом как для повышения гражданской активности населения, так и для решения проблем муниципальных образований, в том числе через привлечение внебюджетных ресурсов и развитие добровольческого движения.

Второе место для общественных организаций (включая ТОС) означает, что в ряде муниципальных образований удалось преодолеть сомнение в полезности такого органа (еще недавно широко распространенное среди муниципальных руководителей), поверив в реальные возможности участия органов ТОС в решении ряда местных проблем, которые могут взять на себя ряд полномочий местного органа власти. Органы территориального общественного самоуправления все более превращаются в эффективного помощника местной власти, их ресурс по организации исполнения различных решений, проведения выборов и т.д. Видимо, это объективный процесс, так как те нормы создания и функционирования ТОС, которые определены законодательством, практически исключают создание ТОС без поддержки и без участия местной власти.

Популяризация и распространение лучших практик работы ТОС, стимулирование создания территориального общественного самоуправления в муниципальных образованиях должно стать одним из приоритетных направлений работы органов местного самоуправления и муниципального сообщества в целом.

Малый бизнес

Малый бизнес и предприниматели во все времена были активными участниками жизни муниципального образования. Природа местного самоуправления и природа предпринимательства в общем едина – те и другие действуют самостоятельно и под свою ответственность. Изменения законодательства последнего времени привели к тому, что количество предпринимателей резко сократилось, упали доходы местных бюджетов от этой деятельности. Но, с другой стороны, появилось такое новое направление, как социальное предпринимательство. Школы социального предпринимательства работают в Омске, Новосибирске, Иркутске. Есть программы распространения и развития такого важного для муниципалитетов дела. Однако пока главными инициаторами развития социального предпринимательства являются некоммерческие организации. Хотелось бы надеяться, что органы местного самоуправления поддержат эту инициативу.

Публичные слушания

Публичные слушания становятся обычной нормой в муниципальном управлении, заметно меняется отношение граждан к этой форме участия в ме-

стном самоуправлении. С каждым годом все труднее становится организовать публичные слушания так, чтобы избежать открытого обсуждения и острой дискуссии. Благодаря активности жителей на публичных слушаниях, в ряде городов власти отказались от точечной застройки, сохраняются сады и скверы, меняются планы по размещению вредных, с точки зрения граждан, объектов и пр. При переходе муниципальных образований на программное формирование бюджета следует ожидать, что количество публичных слушаний в муниципальных образованиях будет расти, появится новый положительный опыт.

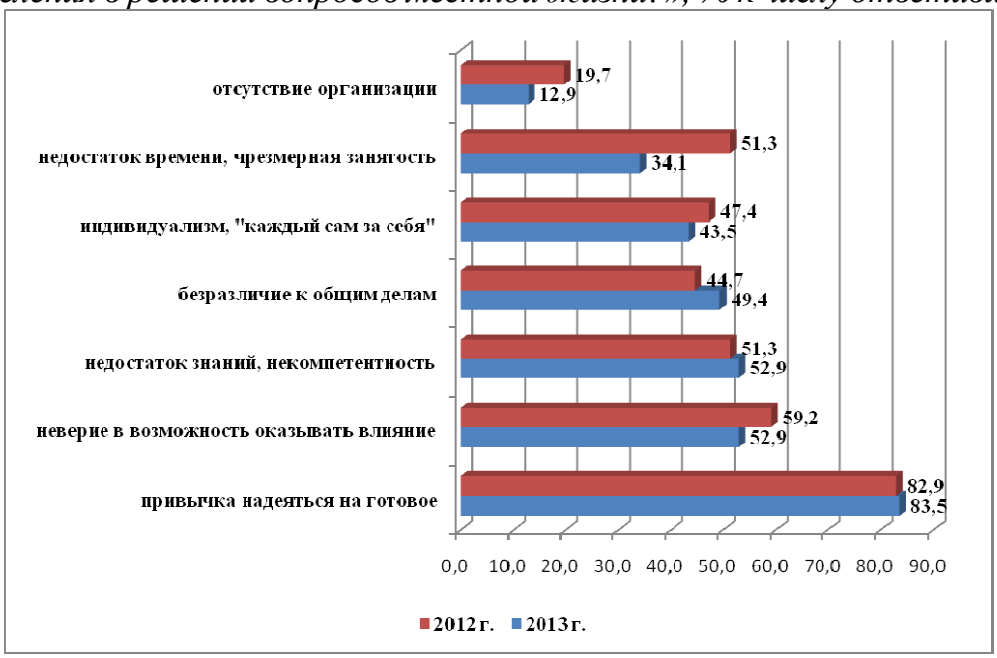
Препятствия для активности

Вместе с тем, пока еще население в глазах большинства руководителей выступает скорее как объект управления, а не его субъект – полноправный партнер, способный участвовать в выработке и принятии решений.

Основными препятствиями активному участию жителей в самоуправлении главы муниципальных образований, помимо традиционно называемого неверия в реальную возможность оказывать влияние на принимаемые решения, считают иждивенчество, привычку населения надеяться на готовое (83,5%), недостаток знаний, некомпетентность (52,9%), индивидуализм (47,4%), безразличие к общим делам (44,7%).

Следует сказать, что эти цифры достаточно устойчивы, повторяясь на протяжении ряда лет. Наиболее существенно снизилась доля называющих в качестве препятствия участию населения в решении вопросов местной жизни чрезмерную занятость и недостаток времени, несколько меньше снизилась доля отмечающих роль неверия в возможность влияния на принимаемые решения при одновременном повышении значения безразличия к общим делам.

Распределение ответов на вопрос: «Что препятствует активному участию населения в решении вопросов местной жизни?», % к числу ответивших



К сожалению, население по-прежнему представляется многим руководителям местной власти в виде некоторой пассивной массы, не только неготовой к реальным делам, но и незаинтересованной в своем участии, и привычно ожидающей помощи со стороны властей. В то же время различные социологические опросы населения показывают, что сами жители видят препятствия, в первую очередь, в незаинтересованности местных властей в активном сотрудничестве. Следовало бы обратить внимание на такое рассогласование (или даже противопоставление) мнений, которое, в известной мере, может быть снято путем более активного информирования населения и привлечения его к решению отдельных вопросов.

Протест

Характерным явлением последнего времени стали протестные акции. Источниками нарастания протестных настроений жителей, по мнению руководителей муниципальных образований, являются, с одной стороны, недостаточная информированность населения (прежде всего при принятии вынужденных, но непопулярных решений) – на это указывают 40% ответивших, с другой – недостаточный учет мнения населения при принятии управленческих решений – 28,6%, отсутствие у населения реальных рычагов влияния на власть – 20%, излишняя политизация органов власти – 22,9%, отсутствие у населения эффективных способов выражения своего мнения (слабая связь депутатов с населением, отсутствие независимых СМИ) – 14,3%.

Мнения руководителей муниципальных образований о возможных причинах нарастания протестных настроений населения, % к числу опрошенных



Особенностью акций нашего времени является то, что, в отличие от акций 90-х годов, мирные массовые акции нашего времени касаются во-

просов местного значения: вырубка зеленых насаждений, закрытие школы, точечная застройка и т.д. Несмотря на то, что процедуры организации и проведения мирных массовых акций достаточно полно прописаны законодателем, не всегда местная власть готова к такому проявлению общественной инициативы.

В заключение приведу цитату англо-германского философа и социолога, основоположника теории конфликта Ральфа Дарендорфа: *«Способ разрешения социальных конфликтов в современном обществе заключается не в бесконечном совершенствовании конституций и институтов, а в развитии прямого гражданского соучастия в принятии государственных решений, в совершенствовании способов и форм действия людей в сфере политики».*

В целом хотелось бы отметить все-таки, что, несмотря на то что в результатах социологических опросов отмечается рост заинтересованности населения, что населению небезразличны процессы, происходящие в муниципальном образовании, повышение ответственности за свое место жительства и готовность к участию в решении его проблем, еще сохраняется ситуация взаимного недоверия власти и граждан, взаимного отчуждения, велико число взаимных претензий. Это говорит о том, что необходимы серьезные усилия и большая работа как по сохранению статуса самого местного самоуправления, так и по дальнейшему развитию форм общественного участия в местном самоуправлении.

ЭЛЕКТОРАЛЬНАЯ НЕАКТИВНОСТЬ НА ВЫБОРАХ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ КАК ПОКАЗАТЕЛЬ АПОЛИТИЧНОСТИ РОССИЙСКОЙ МОЛОДЕЖИ

ELECTORAL PASSIVITY ON THE LOCAL ELECTION AS AN INDICATOR OF THE RUSSIAN YOUTH APOLITICAL STANCE

Е. М. Орлова,
г. Екатеринбург, студент Российского государственного профессионально-педагогического университета
E. M. Orlova,
c. Ekaterinburg, student Russian State Vocational Pedagogical University

Аннотация: *Данная статья посвящена проблемам электоральной пассивности российской молодежи на выборах в органы местного самоуправления, существование которых было показано на примере муниципального образования «город Екатеринбург». Автором данной статьи рассматривается электоральная неактивность на выборах в органы местного самоуправления как показатель аполитичности российской молодежи. На основе анализа прошедших 8 сентября 2013 года выборов депутатов Екатеринбургской городской Думы шестого созыва и Главы Екатеринбурга - Председателя Екатерин-*

бургской городской Думы муниципального образования «город Екатеринбург» были выявлены причины электоральной пассивности молодых людей и предложены несколько вариантов путей решения данной проблемы. Также в статье раскрыта сущность и назначение выборов как формы прямого народного волеизлияния.

Ключевые слова: *Электоральная пассивность, выборы, органы местного самоуправления, Екатеринбург, аполитичность, молодежь.*

Abstract: *This article is devoted to the problems of the electoral passivity of the Russian youth on local elections, existence of which was shown on the example of the municipality «Ekaterinburg». The author of this article discusses about electoral inactivity on the local elections as an indicator of the apolitical stance of the Russian youth. The author reveals reasons for the electoral passivity of young people and offers several ways to solve this problem based on analysis of local authorities elections, which were held September 8, 2013 in Ekaterinburg. Also the article considers essence and purpose of elections as a form of expression national will.*

Keywords: *Electoral passiveness, elections, local authorities, Ekaterinburg, apolitical, youth.*

Вопреки всем трудностям и изменениям, что пришлось преодолеть нашей стране на всем историческом этапе ее развития, государство дало нам, своим гражданам, право выбора, право участвовать каждому в управлении страной. Согласно Конституции Российской Федерации лицо, достигшее совершеннолетия, приобретает активное избирательное право, право гражданина России участвовать в управлении государством посредством участия в выборах органов государственной власти. С момента совершеннолетия право выбирать становится конституционным правом, а вместе с тем и гражданской обязанностью. Но, к сожалению, не каждый гражданин пользуется этим правом и не каждый исполняет данную обязанность.

В чем же заключается сущность выборов? Выборы представляют собой узаконенную форму прямого народного волеизлияния, важнейшее проявление демократии. Именно через выборы граждане оказывают воздействие на формирование органов государственной власти, в том числе органов местного самоуправления, и тем самым реализуют свое право на участие в управлении делами государства.

В последнее время не только ведущие социологи и политологи страны говорят о проблеме электоральной, гражданской и в целом политической неактивности населения. Тенденция к спаду интереса людей к участию в управлении деятельностью государства действительно увеличивается. И прежде всего это касается молодых людей в возрасте от 18 до 30 лет. Нежелание населения, и в первую очередь молодежи, участвовать в политической жизни – одна из наиболее остро стоящих проблем современного российского общества. Из года в год статистика приводит нам данные, в которых процент проголосовавшей молодежи не превышает и половины. Из года в год на избирательных участках мы наблюдаем значительное количество политически активных и гражданси сознательных

пенсионеров и людей зрелого возраста, а нашу молодежь все чаще называют аполитичной.

В чем же, главным образом, заключается и проявляется политическая пассивность молодежи и почему она не хочет «лезть» в дела государства? Аполитичность российской молодежи подтверждают любые выборы – молодые избиратели участвуют в них гораздо реже, чем представители старших поколений. С таким же постоянством о данном феномене свидетельствуют и всевозможные социологические опросы. На вопрос о том, почему в стране складывается подобная ситуация, средства массовой информации предлагают нам множество вариантов ответа, среди которых: различие в гражданском воспитании «советского» поколения и «поколения 90-х», негативная социальная адаптация молодых людей, влияние СМИ на электоральную культуру молодежи и так далее.

Разберемся в истинных причинах электоральной, а вместе с тем и политической неактивности молодежи на конкретном примере.

08.09.2013 г. по всей Свердловской области, в том числе и в городе Екатеринбурге, прошли выборы органов местного самоуправления. Вся страна следила за этим событием. Как сообщила в своем интервью «Областной газете» член Избирательной комиссии Свердловской области с правом решающего голоса, заведующая организационно-аналитическим отделом аппарата облизбиркома Ирина Бастрикова: «Выборы 8 сентября пройдут в 41 муниципальном образовании, в которых проживает более полутора миллионов избирателей – это почти половина жителей области, имеющих право голоса. А возраст каждого четвертого избирателя не превышает 30 лет»[1].

По данным горизбиркома, процент проголосовавших на выборах депутатов Екатеринбургской городской Думы шестого созыва и Главы Екатеринбурга – Председателя Екатеринбургской городской Думы муниципального образования «город Екатеринбург» чуть превысил отметку в 30 пунктов. Численность населения в городе Екатеринбурге составляет 1 миллион 437 тысяч 361 человек, а значит, число людей, пришедших на выборы, составляет примерно – 431 тысяча 208 человек. Безусловно, при таких показателях, можно говорить об электоральной пассивности граждан на выборах 2013 года в целом. Доля проголосовавшей молодежи из этих 30% не превысила одной шестой, в сравнении с прогнозируемой одной четвертой частью. Несомненно, данная статистика еще раз указывает нам на безразличность молодых людей к участию в деятельности государства.

[1] В области высок процент молодежного электората (интервью Бастриковой Ирины) // Областная газета. Электронное издание. URL: http://www.oblgazeta.ru/politics/10557/ (Дата обращения: 24.10.13).

Почему так вышло, попытались разобраться журналисты местных газет. И на вопрос о причинах неучастия в выборах органов местного самоуправления больше половины опрошенных молодых людей ответили ставшей стандартной фразой для многих наших граждан: «Один мой голос ничего не решит». Меньшая часть не верит в «неподкупность и честность» выборов. Некоторые молодые люди не разделяют политических взглядов кандидатов или вообще не придерживаются какой-либо политической позиции. Остальная часть не смогла прийти на выборы по каким-либо личным причинам.

Таким образом, одной из главных причин электоральной неактивности молодежи можно назвать сомнение молодых людей в честности проводимых выборов, их недоверие ко всему, что связано с понятием «власть» и к государству в целом. Наше общество все больше утрачивает веру в себя, в способность что-то изменить, пусть не в масштабах страны, но даже в масштабах области и города.

Но все же ситуация складывается не так плохо, как ее принято воспринимать. В своем интервью Ирина Бастрикова также отметила, что «последние избирательные кампании показывают, что состав избирателей все же заметно молодеет. Если на выборах губернатора Свердловской области в 2003 году в голосовании приняло участие около 18 процентов молодых избирателей, то на выборах депутатов Государственной Думы в 2007 г. и на выборах Президента России в 2008 г. явка молодежного электората выросла в два с половиной раза. Такая тенденция сохранилась и при проведении кампаний 2011–2012 гг. Участие же впервые голосующих граждан составило в среднем более 70 процентов, а в отдельных муниципалитетах явка 18-летних достигала 90 процентов». Молодежь постепенно начинает проявлять интерес к политическим программам, однако большая часть молодых людей на данный момент не готова их принять. При этом исследования показывают, что молодежь готова использовать весь арсенал средств защиты своих интересов, как тех, которые санкционированы властями, так и тех, которые могут встретить сопротивление властей. Поэтому количество «молодых» политических организаций стремительно увеличивается, но общество об этом мало осведомлено[1].

Среди небольшой части существует понимание важности политики и желание, если не активно участвовать, то хотя бы следить за ее динамикой. Несомненно, на фоне общей апатии и нежелания понимать важность политики, как открытой, центральной и основной сферы общественной жизни, доля «интересующейся» молодежи кажется столь малой и незначительной, что вызывает сомнение сам тезис об политически активной молодежи.

[1] Югова Н. В. Электоральная активность молодежи. URL: http://kraspubl.ru/content/view/170/1/ (Дата обращения: 24.10.13).

На данный момент перед государством стоит нелегкая задача повышения электоральной активности молодых людей в возрасте от 18 до 30 лет. Разрабатывается немало программ и комплексов мероприятий, направленных на борьбу с аполитичностью российской молодежи. Повышение политической и электоральной культуры по праву является сегодня одним из приоритетных направлений реализации молодежной политики. На мой взгляд, основные направления, на которые необходимо направить свои силы – это:

1. Формирование четкой и активной гражданской позиции и гражданского самосознания у молодежи. И в первую очередь этому должны содействовать образовательные учреждения, так как важная роль в формировании правового сознания молодежи принадлежит именно им.

2. Полное, достоверное и квалификационное информирование молодежи о политических программах, направлениях деятельности органов местного самоуправления, избирательных процессах и избирательном законодательстве. Данное направление является приоритетным, т. к. сегодня в России почти отсутствует единая государственная система правового просвещения и информирования молодежи.

3. Поощрение политической, в том числе и электоральной активности молодого населения.

Сейчас молодежь в нашей стране – это большая, растущая сила. Проблема активизации молодежного ресурса для решения поставленных задач в современном российском обществе является одной из актуальных и социально значимых, поскольку молодежь является особой, обладающей рядом специфических характеристик, социально-демографической группой, от которой во многом зависит будущее любой страны.

Действительно, с тем, что молодежь – это будущее страны, поспорить нельзя. И каждый из граждан России в возрасте от 18 до 30 лет может смело сказать: «Будущее – за мной». Поэтому молодым людям необходимо участвовать в политической жизни, тем самым влияя на повышение уровня жизни, улучшая будущее и контролируя настоящее. И каждый из нас может повлиять на ход истории, выразив свою активную политическую позицию, просто реализовав свое право на выбор. Безусловно, молодежь является очень привлекательной частью электората. Но пока, несмотря на свою общую социальную активность, она по-прежнему плохо ходит на выборы и нечасто вступает в политические партии. И главной целью, стоящей перед государством, является стимулирование политической активности российской молодежи. Но, как говорил третий Президент США и просто выдающийся политический деятель Томас Джефферсон: «Я не знаю более надежного сейфа для власти в обществе, кроме самих людей…», и это то, что необходимо осознать каждому из нас.

ОРГАНИЗАЦИЯ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО ОБЩЕСТВЕННОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В МУНИЦИПАЛЬНОМ ОБРАЗОВАНИИ «ГОРОД ИЖЕВСК»

ORGANIZING THE ACTIVITIES OF TERRITORIAL SELF-GOVERNMENT IN THE MUNICIPALITY «IN IZHEVSK»

В. Д. Соловьев,
г. Ижевск, студент Ижевского государственного технического университета им. М. Т. Калашникова
С. А. Рябая,
г. Ижевск, доцент Ижевского государственного технического университета им. М. Т. Калашникова, кандидат исторических наук
V. D. Soloviev,
c. Izhevsk student Izhevsk State Technical University behalf of the MT Kalashnikov
S. A. Ryabaya,
c. Izhevsk, associate professor Izhevsk State Technical University behalf of the MT Kalashnikov, candidate of historical sciences

Аннотация: *В статье анализируется организация деятельности органов территориального общественного самоуправления в муниципальном образовании город Ижевск. Дается общая оценка результативности территориального общественного самоуправления и его вклада в социальное развитие территории муниципального образования город Ижевск.*

Ключевые слова: *территориальное общественное самоуправление, территориальное сообщество, муниципальное образование, инициатива населения, вопросы местного значения.*

Abstract: *This paper analyzes the organization of the activity of territorial public self-government in the municipality «Izhevsk». An overall assessment of the impact of territorial public self-government and its contribution to the social development of the municipality «Izhevsk».*

Keywords: *territorial self-government, territorial community, municipality, an initiative of the population, issues of local importance.*

Право населения на осуществление местного самоуправления составляет в нашей стране одну из основ конституционного строя. При этом одна из форм реализации местного самоуправления – территориальное общественное самоуправление (далее – ТОС) – развита слабо в силу недостаточной инициативы граждан в решении вопросов местного значения и частого непонимания самой сущности данного института.

Право граждан на участие в территориальном общественном самоуправлении – это право на самоорганизацию по месту жительства на части территории поселения для самостоятельного и под свою ответственность осуществления собственных инициатив по вопросам местного значения. Посредством права на ТОС реализуются как минимум два основных конституционных права граждан: на объединение (ст. 13 Конституции РФ) и на участие в управлении делами государства (ст. 32 Конституции РФ)[1].

[1] Конституция Российской Федерации: офиц. текст. М., 2010. С. 7–8.

Институт территориального общественного самоуправления занимает свое особое место как в системе институтов организации жизни в обществе, так и в системе местного самоуправления. Следует четко отличать территориальное общественное самоуправление от иных форм реализации местного самоуправления, а также от товариществ собственников жилья и общественных объединений.

Во взаимоотношениях органов территориального общественного самоуправления и органов местного самоуправления следует исходить из следующих принципов: территориальное общественное самоуправление выполняет функции посредника между населением и органами местного самоуправления; территориальное общественное самоуправление – одна из форм непосредственной демократии.

Исследования на тему ТОС стали появляться лишь в конце XX в. Это связано с тем, что сам институт территориального общественного самоуправления стал функционировать и развиваться в основном в 90-х гг. XX в.

В частности, труды А. А. Васильева[1] и А. М. Киселевой[2] представляют собой систематизированный и обобщенный учебный и научный материал, дающий общую характеристику сущности и основ функционирования ТОС.

Значительный вклад в исследование внесла работа М. Н. Матвеева «Власть и общество в системе местного самоуправления России в 1993–2003 гг.», в которой рассмотрена история формирования и становления института ТОС в РФ[3].

Особое место среди исследователей территориального общественного самоуправления занимает И. В. Мерсиянова[4]. В своих работах автор описывает территориальное общественное самоуправление (ТОС) как комплекс формальных и неформальных принципов, норм, правил, обусловливающих и регулирующих деятельность населения по самостоятельному и под свою ответственность осуществлению собственных инициатив по вопросам местного значения. ТОС рассматривается ею как форма гражданского участия на местном уровне, как социальный институт и сфера реали-

---

[1] Васильев А. А. Основы территориального общественного самоуправления. Нижний Новгород, 2004.

[2] Киселева А. М. Развитие территориального общественного самоуправления в крупном городе // Социологические исследования. – 2008. – № 10.

[3] Матвеев М. Н. Власть и общество в системе местного самоуправления России в 1993–2003 гг. URL: http://www.m-matveev.ru/index.php/publikacii/publ-diss/458-trud (Дата обращения: 06.10.2013).

[4] Мерсиянова И. В. Территориальное общественное самоуправление: технологии развития и деятельность // Социальное партнерство и развитие институтов гражданского общества в регионах и муниципалитетах: практика межсекторного взаимодействия. М., 2008. С. 314–331; *Она же.* Территориальное общественное самоуправление и предпосылки участия в нем населения // Местное право. – 2011. – № 4. – С. 31–44.

зации интересов населения; она дает характеристику вовлеченности россиян в ТОС, в повседневные практики самоорганизации и благотворительности по месту жительства.

Весомый вклад в исследование внесли работы, посвященные конкретной сущности, правовому статусу, системе территориального общественного самоуправления в Российской Федерации В.Б. Зотова[1], Е. В. Раздъяконовой[2] и др.

Методические вопросы оценки социальной эффективности территориального общественного самоуправления через разработанную систему показателей рассматриваются в статье В.П. Максимова[3]. Предлагаемая им методика оценки позволяет в достаточной мере измерить вклад различных органов ТОС и степень их участия в социальном развитии как на уровне отдельных самоуправляющих территорий, так и в целом по муниципальному образованию.

В муниципальном образовании «Город Ижевск» территориальное общественное самоуправление стало развиваться с 1997 г. За это время в городе зарегистрированы 27 уставов органов ТОС в виде комитетов, из них 23 органов ТОС зарегистрированы в качестве юридического лица.

В Ижевске ТОС находится в начальной стадии становления охват жилого сектора 30 %[4].

В своей деятельности органами ТОС используются такие формы работы с населением, как организация собраний и сходов с жителями домов и улиц, проведение опросов жителей по защите прав граждан при реализации градостроительных проектов на своих территориях. В 2010 г. было организовано 13 опросов жителей, состоялось более 230 собраний и сходов, или в среднем каждый КТОС провел 0,56 опросов граждан и 10 собраний с жителями по месту жительства. В большинстве случаев деятельность органов ТОС по своевременному информированию граждан позволила органам городского самоуправления принять правильные решения, учесть интересы развития городских территорий и улучшить условия проживания жителей.

---

[1] Зотов В. Б. Система муниципального управления. СПб. 2005.

[2] Раздъяконова Е. В. Некоторые вопросы правового статуса ТОС // Современное право. – 2009. – № 7. – С. 21–24; *Она же.* Институционализация ТОС в системе местного самоуправления // Вестник Новосибирского государственного университета. Серия: Право. – 2011. – Т. 7. – № 1. – С. 177–180.

[3] Максимов В. П. Методические вопросы оценки социальной эффективности территориального общественного самоуправления в муниципальном образовании // Вестник ЧелГУ. – 2009. – № 42 (180). Философия. Социология. Культурология. – Вып. 15. – С. 129–135.

[4] Максимов В. П. Оценка эффективности территориального общественного самоуправления и его вклада в социально-экономическое развитие муниципального образования. URL: http://idpoi.stbur.ru/files/vpo/gmu/OF_TOC.pdf (Дата обращения: 10.01.2012).

Получили развитие такие методы работы с населением, как проводимые председателями комитетов ТОС личные приемы жителей, так и совместные приемы с руководителями предприятий ЖКХ, участковыми уполномоченными милиции по месту жительства. Обращение жителей в комитеты ТОС позволяет им оперативно разрешать возникающие проблемы непосредственно на месте, избегая процедур, связанных с их рассмотрением в администрации города и районов. В 2010 г. председателями КТОСов было проведено более 280 приемов жителей, на которых в органы ТОС обратилось более 1454 чел.

При содействии актива органов ТОС было положительно решено свыше 7 тыс. обращений, что составило более 33 % от общего количества.

Комитетам территориального общественного самоуправления не удалось активизировать спортивную работу в микрорайонах и поселках, с их помощью не было организовано детских спортивных клубов и секций, но в период летних каникул создано 27 дворовых команд, проведено более 260 спортивных соревнований по различным видам спорта, в которых приняли участие более 300 детей.

В ряде районов города получило развитие проведение спортивных соревнований среди дворовых команд. Так, в Ленинском районе города Ижевска уже несколько лет подряд проводится спартакиада детских команд по месту жительства. Комитеты ТОС района регулярно проводят футбольные турниры среди дворовых команд, что способствует привлечению детей к занятию спортом в период летнего отдыха.

С целью занятости детей в летние каникулы комитеты ТОС должны создавать детские трудовые бригады, которые по договорам с предприятиями ЖКХ участвовали бы в благоустройстве и озеленении дворовых территорий. Так, в 2010 г. под руководством органов ТОС трудовых бригад создано не было.

Другими направлениями деятельности комитетов ТОС являются проведение культурно-массовых мероприятий, связанных с историей создания микрорайонов, дворов и улиц города, организация досуговых мероприятий по месту жительства, посвященных знаменательным датам нашей страны, встречи с ветеранами войны и труда в микрорайонах и поселках.

В течение 2010 г. комитеты ТОС при активном участии населения организовали и провели 31 праздник дворов, улиц и 3 праздничных мероприятия для ветеранов войны и труда, инвалидов и матерей, что недостаточно способствовало формированию местных традиций у жителей и содействовало культурному развитию территорий.

Одной из действенных форм вовлечения населения в решение проблем сокращения уровня уличной преступности на территории является участие самих жителей в охране общественного порядка.

В этих целях при отдельных ТОС сформированы народные дружины, которые осуществляют свою деятельность во взаимодействии с органами внутренних дел районов по следующим направлениям:

– проведение бесед с населением по разъяснению норм законодательства;

– организация «постов соседского контроля» для вызова милиции, пожарной службы, службы газа к месту нарушения общественного порядка;

– патрулирование по установленным маршрутам.

В течение 2010 г. силами добровольных народных дружин совместно с участковыми уполномоченными проведено более 240 рейдов по предупреждению правонарушений, выявлению притонов и мест нахождения наркоманов, составлено более 600 административных протоколов. Деятельность народных дружин по месту жительства способствовала сокращению уличных правонарушений, особенно среди подростков, снижению числа преступлений, связанных с распространением наркотиков в микрорайонах.

Таким образом, общая оценка результативности территориального общественного самоуправления и его вклада в социальное развитие территории выражается в качественном преобразовании образа жизни людей и их среды проживания посредством реализации собственных инициатив в организации команд по месту жительства, проведении культурных и спортивных мероприятий в микрорайонах, оказании социальной помощи жителям из числа социально незащищенных слоев населения.

В ходе проведения работ по благоустройству территорий дворов по инициативе и при непосредственном участии органов ТОС в течение года установлено 240 малых архитектурных форм, оборудовано 9 детских игровых городков и спортивных площадок, выполнен ремонт внутриквартальных дорог и тротуаров общей площадью 28310 тыс. $м^2$ с привлечением средств застройщиков и арендаторов нежилых помещений, а также за счет собственных средств (спонсорская помощь).

Органы ТОС способствовали кооперированию личных средств жителей и привлечению их к проведению ремонтных работ в своих подъездах, что позволило установить 22 металлических двери, в том числе 12 оборудованы домофонами. Малое число дверей объясняется тем фактом, что большинство подъездов многоквартирных домов были оборудованы дверьми еще в 2005–2009 гг.

По инициативе комитетов ТОС регулярно проводятся субботники по уборке и озеленению территорий микрорайонов и поселков, на которых жителями было посажено около 6000 саженцев деревьев и кустарников, завезено более 700 машин земли и песка.

Одним из показателей эффективности органов ТОС является привлечение дополнительных средств за счет предприятий и организаций на раз-

витие своих территорий. Так в 2010 г. ими было аккумулировано внебюджетных финансовых средств от спонсоров на общую сумму более 340 тыс. руб., или 14,78 тыс. руб. на 1 ТОС, что является весьма малой суммой.

Органы ТОС принимают активное участие в городском конкурсе социально значимых проектов некоммерческих организаций и ТОС. Успешный опыт за последние годы:

– в 2009 г. на реализацию проектов 2 ТОСов «Добрые дела» и «Подарим сквер к юбилею города» из средств бюджета города Ижевска были выделены денежные средства в сумме 102 255 руб. (39720 руб. и 62535 руб. соответственно);

– в 2011 г. на реализацию проектов 3 ТОСов «Горжусь тобой Ижевск – город моей молодости», «Благоустройство и озеленение сквера для семейного отдыха» и «Спорт молодым» из средств бюджета города Ижевска были выделены денежные средства в сумме 171747 руб. (26747 руб., 50000 руб. и 95000 руб. соответственно).

В результате необходимо сделать вывод, что ТОС на территории города Ижевска развито недостаточно. Об этом говорят такие факты, как недостаточное развитие ТОС в целом; недостаточное внимание со стороны ТОС мониторингу мнения жителей (малое число опросов); отсутствие детской клубной и кружковой работы; недостаточное внимание ДНД и их взаимодействия с милицией; малый объем материальной помощи нуждающимся; недостаточно активная работа в области благоустройства территорий. Все это позволяет отметить, что население на «домовом» уровне слабо проявляет инициативы по решению вопросов местного значения.

УЧАСТИЕ МОЛОДЕЖИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ РЕГИОНАЛЬНЫХ ВЛАСТЕЙ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ НАРКОТИЗАЦИИ В СОВРЕМЕННОМ РОССИЙСКОМ ОБЩЕСТВЕ (НА ПРИМЕРЕ ПРИМОРСКОГО КРАЯ)

INVOLVEMENT OF YOUNG PEOPLE IN THE REGIONAL AUTHORITIES` ACTIVITIES AGAINST THE SPREAD OF DRUGS IN THE MODERN RUSSIAN SOCIETY (PRIMORSKIY KRAI (REGION) WAS TAKEN AS AN EXAMPLE)

В. Д. Сухенко,
г. Владивосток, магистрант Дальневосточного федерального университета
V. D. Suhenko,
c. Vladivostok, Undergraduate Far Eastern Federal University

Аннотация: *Данная статья посвящена активному участию молодежи в деятельности по противодействию наркотизации в современном российском обществе.*

Проанализированы характерные особенности наркотизации Приморского края, которые негативно сказываются на наркоситуации в целом. Выявлены и обоснованы разработки последовательного, поэтапного осуществления сбалансированной политики по проблемам наркомании, учитывающей условия жизни граждан края. Выделены современные стратегии профилактической деятельности базирующейся на понимании проблемы как высоко социально значимой, системной, многоуровневой и многоперспективной, в центре которой стоит личность, находящаяся в условиях современного российского общества.

Ключевые слова: *психоактивные вещества, институт семьи, наркотизация населения, девиантное поведение, первичная профилактика, вторичная профилактика, молодежь, меры противодействия, контрабанда, реабилитация, здоровый образ жизни, волонтерские движения, социализация молодежи, антинаркотическая пропаганда.*

Abstract: *The article analyzes specific aspects and impacts of drug abuse in Primorsk Region (Primorskiy krai), identifies and substantiates development of coherent and gradual actualization of balanced anti drug policy giving consideration to living conditions in the Region, and outlines modern preventive strategies recognizing drug abuse issues as socially important, complex and multifaceted and focused primarily on understanding of an individual living in modern Russian society.*

Keywords: *psychoactive substances, family institution, public drug addiction, deviant behavior, primary preventive methods, secondary preventive methods, young generation, countermeasures, drug smuggling, rehabilitation, healthy lifestyle,volunteer work, socialization of youth, anti-drug propaganda.*

На рубеже XX–XXI вв. злоупотребление алкоголем, наркотиками и другими психоактивными веществами приняло характер эпидемии. По данным ВОЗ, суммарное количество больных с заболеваниями, вызванными приемом различных психотропных веществ, за исключением курильщиков табака, составило более 500 млн. человек[1].

Общественное переустройство России в силу различных объективных и субъективных факторов обусловило серьезный сбой в системе обеспечения нормальной жизнедеятельности человека. Постоянное беспокойство за свою судьбу и судьбу близких, частые стрессовые ситуации, в которые попадают люди, стали причиной тяги к наркотикам, а также роста потребления различного рода успокоительных и снотворных средств. Кризис института семьи в России, снижение жизненного уровня большинства населения, ослабление воспитательных функций государства, учебных заведений способствовали появлению массы наркозависимых детей, подростков и молодежи.

Наркотизация населения Российской Федерации и отдельных ее регионов является сегодня одной из острых социальных проблем и потенциальной угрозой и демографическому и культурному воспроизводству российского социума. Наркотизация особенно угрожает молодежи как социально-демографической группе, являющейся потенциальным носителем нестандартного, в том числе, девиантного поведения.

[1] Лобанова Л. Г. Наркомания: ситуация, опыт, профилактика. М., 2000. С. 5.

Во многих регионах России в последние годы наркоситуация резко ухудшилась. Дальневосточный федеральный округ на протяжении последних лет характеризуется стабильно высоким уровнем наркопреступности и заболеваемости наркоманией, превышающим среднероссийские данные. В 2008 г. уровень числа зарегистрированных наркопреступлений на 100 тыс. человек в России составил 163,6, по Дальневосточному округу – 216,9; по наркозаболеваемости за 2008 г. в ДФО – 292,2 чел. на 100 тыс. населения, в РФ – 250,4. Самые высокие показатели наблюдаются в Приморском крае (484,4), Амурской области (294,5) и Хабаровском крае (273,0)[1].

Широко известно, что наркотизация населения особенно угрожает молодежи. Поэтому данная проблема может быть разрешена только с помощью системной, последовательной организационно-профилактической работы, на основе проведения комплексных социологических исследований наркотизации населения в отдельно взятом регионе, их всесторонней научной оценки и разработки эффективной системы мер противодействия, особенно в молодежной среде.

Приморский край имеет ряд особенностей, которые негативно сказываются на наркоситуации в целом.

Во-первых, Приморье имеет большую приграничную протяженность – морскую, наземную и воздушную, через которую часто проходит большое количество контрабандных поставок различных товаров, включая психотропные вещества и наркотики. Например, непосредственная близость Китая, на территории которого активно производятся различные виды синтетических наркотиков и сильнодействующих лекарственных препаратов, негативно сказывается на наркоситуации в Приморском крае.

Во-вторых, в крае на двух третях территории, или почти на 50 тыс. квадратных километров, произрастает дикорастущая южноманьчжурская конопля, которая служит основным сырьем для производства наркотических средств каннабиоидного ряда (марихуана, гашиш, гашишное масло и др.). Кроме того, в некоторых отдаленных сельских районах культивируется опийный мак.

Отсюда и официальная статистика наркологической службы свидетельствует, что в Приморском крае в 2008 г. из всех выявленных подростков 73% – с гашишной наркоманией, 16% – с опийной наркоманией, 11% сочетанной группы начинают пробовать марихуану, которая растет недалеко от мест проживания. По данным наркологической службы, до 95% молодых людей, потребляющих героин, начинали именно с конопли.

В-третьих, увеличивается количество безработных людей и растет уровень миграции, наблюдается отток местного населения, которое уезжа-

[1] Шабалина О. В. В округе проанализирована организация работы региональных антинаркотических комиссий. URL: http://home.kht.ru/ugnk/FILES/PRESSA/23.01.2009.htm. (Дата обращения: 17. 09.2012).

ет в центральные регионы страны. В Приморье приезжают таджики, китайцы, вьетнамцы, цыгане и другие граждане, активно занимающиеся наркобизнесом.

В четвертых, край активно используется криминальными группами для выращивания, распространения и транзита наркотиков в другие регионы России. В Приморье с каждым годом повышается количество зарегистрированных наркопреступлений: на 22% в 2007 г. по сравнению с 2006 г. (2006 г. – 4922, 2007 г. – 6013) и на 1,4% в 2008 г. по сравнению с аналогичным периодом 2007 г. При этом анализ количества преступлений показал, что неуклонно растет количество тяжких и особо тяжких наркопреступлений: 2006 г. – 3235; 2007 г. – 3352.

С 1861 г. южные земли Дальнего Востока России, включая Приморскую область, были объявлены открытыми для заселения. Приморье заселяли в основном казаки и крестьяне, демобилизованные чины армии и флота, ремесленники и квалифицированные рабочие-контрактники, но были среди них каторжане и ссыльные. В своих исследованиях Л. И. Романова отмечает, что сохранение на Дальнем Востоке большого количества людей, ранее судимых, ссыльных, отбывших наказание и оставшихся здесь для дальнейшего проживания, предопределило наличие среди населения более высокого процента лиц с антиобщественной установкой, преступными взглядами и воззрениями, чем в других регионах. Данная категория людей имеет более высокую готовность к противоправному поведению, чем население, проживающее, скажем, в центральной части России.

Выход из создавшегося положения возможен лишь на пути разработки и последовательного, поэтапного осуществления научно обоснованной, экономически обеспеченной и сбалансированной политики по проблемам наркомании, учитывающей условия жизни граждан края. Государственная политика в области противодействия наркотизации населения ведется по трем направлениям:

1. Ранняя профилактика наркотизации среди молодежи.
2. Лечение и реабилитация наркозависимых.
3. Борьба с наркопреступностью.

Стратегии профилактической деятельности:

Современная концепция предупреждения наркомании населения базируется на понимании проблемы как высоко социально значимой, системной, многоуровневой и многоперспективной, в центре которой находится личность, находящаяся в условиях хронического социального стресса.

Для решения задач первичной профилактики используются преимущественно педагогические, социальные, медико-биологические и медико-психологические технологии.

Задачи: ранняя специфическая биологическая диагностика факторов риска наркотизации – обнаружение различных (генетических, биохимических, электрофизиологических) маркеров, коррекция на этой основе медико-биологических факторов риска; формирование адаптивной стрессоустойчивой личности; антинаркотическая информация; мотивация на здоровый образ жизни; развитие социально поддерживающих сетей среди населения.

Стратегии первичной профилактики предусматривают: внедрение программ по развитию ресурсов личности, их социальной, антинаркотической и персональной компетентности, адаптивным стратегиям поведения и функциональному жизненному стилю; развитие программ альтернативной активности среди молодежи; развитие профилактической активности средств массовой информации; мотивационных антинаркотических акций, системы волонтерства; создание общественных и государственных социально поддерживающих систем и организаций в области профилактики; обеспечение здорового жизненного стиля населения.

Профилактика наркомании среди молодежи – приоритетное направление в рамках реализации краевой целевой программы «Приморье без наркотиков» на 2011–2015 гг.

«Все запланированные программные мероприятия должны достигать своей главной цели – создавать у молодежи твердые жизненные ориентиры и установки на здоровый образ жизни, создание крепкой семьи, реализацию творческих возможностей, таким образом прививая своеобразный «иммунитет» от наркомании», – подчеркнул в своем вступительном слове Игорь Степаненко.

Еще одним способом повышения результативности профилактических мер является работа молодежных волонтерских движений по принципу «ровесник – ровеснику».

В крае создаются благоприятные условия для самореализации подрастающего поколения, при этом значительную поддержку своей деятельности получают молодежные группы и объединения, занятые в решении общественно значимых задач.

Получили возможность пройти специальную подготовку по программам профилактики наркомании на базе двух специализированных краевых центров – ПИППКРО и Центра по профилактике наркомании и деструктивных воздействий при ДВФУ учащиеся и студенты учебных заведений, педагоги районных учреждений образования и социально-реабилитационных центров для несовершеннолетних. Поддержку своим инициативам в виде субсидий получают социально-ориентированные некоммерческие общественные и религиозные организации, успешно занимающиеся воспитанием и социализацией молодежи, профилактикой наркомании и медико-реабилитационной деятельностью.

Для оценки эффективности принятых в 2011 г. мер в рамках программы «Приморье без наркотиков» проведено анонимное анкетирование учащихся и студентов.

Уже в ближайшие годы планируется улучшить оснащение учреждений дополнительного образования детей, клубов по месту жительства и лагерей спортивным и туристическим инвентарем. Для подростков и детей будут организованы профильные лагеря военно-патриотической, спортивной и туристической направленности. Соответствующие дополнения будут внесены в проект краевой долгосрочной программы «Развитие системы отдыха, оздоровления и занятости детей и подростков Приморского края» на 2012–2015 гг.».

Ежегодно по всей России проводятся различные акции и конкурсы, направленные на профилактику наркомании и алкоголизма. Взрослые, совместно с подростками, организовывают разнообразные мероприятия, где в ходе тренингов, бесед и занимательных игр стараются донести полезную информацию до каждого жителя города. Приморье – не исключение. Молодежные движения совместно с администрацией города призывают всех жителей вести здоровый образ жизни и развивать свои творческие способности.

На протяжении уже нескольких лет в Приморье проводятся конкурсы, направленные на профилактику наркомании, алкоголизма и табакокурения.

Приморские антинаркотические ролики направлены на профилактику наркомании, алкоголизма и табакокурения. Они разработаны в рамках краевой целевой программы «Приморье без наркотиков». Эти ролики демонстрируются в телеэфире и радиоэфире, на профилактических мероприятиях в школах, техникумах, вузах. Главная цель роликов – вовлечение широких слоев общественности в профилактику наркомании и формирование здорового образа жизни среди населения края.

Ежегодно в городах Приморского края проходят конкурсы детского рисунка «Нет наркотикам».

Цель конкурсов – формирование у детей мотивации к здоровому образу жизни. С большим интересом дети изображают в своих рисунках, что наркотики – это путь к одиночеству, разбитой жизни и даже смерти. Главные лозунги детских плакатов: «Здоровые люди – будущее России», «Пройди вперед. Забудь про прошлую жизнь», «Мы за жизнь».

Прошел конкурс рисунков и фотографий на тему вреда табакокурения и употребления алкоголя и наркотиков «Табаку – нет», объявленный администрацией Владивостока, Приморским краевым наркологическим диспансером, РПКБФ «Гуманность и милосердие» и «ВИНРОК Интернешнл». Активное участие в конкурсе приняли дети от 7 до 12 лет и студенты. Участники прислали более ста коллажей, рисунков и фотографий. Самые интересные работы разместили на сайте администрации Владивостока и регионального отделения общероссийской профессиональной пси-

хотерапевтической лиги, из лучших фотографий оформлена выставка в учебных заведениях и на площадках города.

Представители городских средств массовой информации получили возможность содействовать антинаркотической пропаганде во Владивостоке. Федеральная служба Российской Федерации по контролю за оборотом наркотиков (ФСКН) объявила конкурс среди электронных и печатных СМИ «За лучшее произведение в области профилактики наркомании», а также среди создателей роликов социальной рекламы по антинаркотической тематике и пропаганде здорового образа жизни. Конкурс проводился в рамках федеральной целевой программы «Комплексные меры противодействия злоупотреблению наркотиками и их незаконному обороту на 2005–2009 гг.».

Большую роль по противодействию наркотизации среди молодежи играет антинаркотическое движение Приморья, среди организаторов которого преподаватели и студенты ДВФУ.

Антинаркотическое движение Приморья – это ответ молодежи нашего края наркоугрозе, существующей не где-то в кино, а рядом с каждым из нас, на расстоянии одного знакомого. Решительное «НЕТ» всему, что связано с наркотиками. Категорическое «ДА» здоровому образу жизни. Молодежные общественные организации, волонтеры, творческий актив из числа школьников и студентов, педагоги и спортсмены, государственные организации и просто люди с сильной гражданской позицией объединяют здесь свои информационные потенциалы для ведения антинаркотической профилактической пропаганды здорового образа жизни (Дата основания: 1.11.2012)!

Наркотизация, как массовый феномен, вызвала ужесточение мер по борьбе с наркоманией и резкое противопоставление наркоманов обществу, что предопределяет и теоретическое осмысление данной проблемы. Идея борьбы и искоренения этого социального недуга доминирует в большинстве современных исследований.

Для Приморского края проблема наркотизации особенно актуальна, так как на протяжении последних лет занимает одно из первых мест по сравнению с другими регионами по многим показателям, характеризующим состояние, структуру, динамику наркопреступности и темпам наркотизации различных слоев населения. При наличии большой территории края мы имеем небольшую численность населения и плотность проживания. Многие социальные, экономические, нравственно-психологические, демографические и другие проблемы здесь крайне обострены.

Несмотря на все предпринимаемые меры, в настоящее время отмечается непрерывная тенденция к увеличению числа лиц, принимающих наркотические препараты, возрастает уровень употребления наркотиков молодежью, активизируется употребление нетрадиционных наркотиков, широкое распространение получают синтетические наркотики, в употребление наркотиков во-

влекаются представители всех социально-экономических групп общества. Особую тревогу вызывает распространение наркотизации подрастающего поколения, потому что детская и подростковая наркозависимость создает устойчивую базу для развития взрослой наркомании.

Борьба с наркоманией требует активного участия государства, возведения вопроса противодействия распространению данной проблемы в ранг первоочередных задач. Чтобы достигнуть определенного успеха в преодолении распространения наркомании, необходима координация усилий всех структур, имеющих отношение к профилактике и борьбе данного недуга: правоохранительных, психолого-педагогических, социологических, медицинских с целью выработки в молодежной среде негативного отношения к употреблению наркотиков и формированию установок на здоровый образ жизни.

Благодаря совместным усилиям законодательной и исполнительной власти, образовательных и медицинских учреждений, учреждений культуры и спорта, волонтерских организаций, активной части молодежи, общественному движению мы сможем добиться снижения уровня наркотизации и наркозависимости на территории Приморского края.

РОЛЬ ИНФОРМАЦИОННЫХ ПОТОКОВ В ФОРМИРОВАНИИ ДОВЕРИЯ НАСЕЛЕНИЯ К ОРГАНАМ МСУ

THE ROLE OF INFORMATION FLOW IN FORMATION PUBLIC CONFIDENCE IN MUNICIPAL GOVERNMENT

М. А. Тухватуллина,
г. Нижнекамск, доцент Нижнекамского химико-технологического института (филиала) Казанского национального исследовательского технологического университета, кандидат социологических наук
M. A. Tukhvatullina,
c. Nizhnekamsk, assosiate professor Nizhnekamsk Institute of Chemical Technology, PhD in Sociology

Аннотация: *В статье проанализирована роль информационных потоков в формировании доверия населения к органам местного самоуправления. Показано, что муниципальная власть – это тот уровень управления, который максимально близок населению. В то же время эффективное муниципальное управление невозможно без поддержки населением проводимой политики. Поэтому доверие населения названо важным факторов эффективности муниципального управления. В свою очередь ключевым условием формирования доверия населения к органам местного самоуправления является налаживание эффективных информационных потоков.*

Ключевые слова: *местное самоуправление, эффективное муниципальное управления, доверие населения, коммуникации, информационное взаимодействие, информационные потоки, коммуникативная система, входящие информационные потоки, исходящие информационные потоки, эффективные информационные потоки, цели*

муниципального управления, муниципальная политика, общественная поддержка, общественное мнение, протестное поведение.

Abstract: *The article analyzes the role of information flows in the formation of public confidence in municipal government. It is shown that the local government is the level of administration that is as close as possible to the public. At the same time, effective municipal governance is impossible without the support of the population policy . Therefore, the confidence of the population identified an important factor in municipal management. n turn, an important condition for the formation of public confidence in local government is the establishment of effective information flows.*

Keywords: *local government, effective municipal governance, public trust, communication, interaction, information flows, communication system, the incoming information flows, information flows outgoing, efficient flow of information, the purposes of the municipal government, municipal policy, public support, public opinion, protest behavior.*

Специфичность системы муниципального управления, основными элементами которой выступают органы местного самоуправления и население муниципального образования, определяется особенностями таких ее свойств, как информационность и динамизм. При этом информационность присуща системе муниципального управления не имманентно, она определяется поведением объекта и субъекта управления и лежит в основе согласованности их интересов. В свою очередь, динамизм системы муниципального управления носит целенаправленный характер, тем самым особенность динамизма муниципального управления определяется спецификой генеральной цели муниципального управления – развитие на данном уровне управления направлено на повышение качества жизни населения, т. е. ориентируется в первую очередь на объект, а не на субъект управления.

Проводимые исследования[1] свидетельствуют, что современная муниципальная служба недостаточно реализует одну из важнейших своих функций – связь с населением управляемых территорий в решении вопросов местного значения, хотя и декларирует необходимость учета мнения населения. Вероятно, подобные противоречия свидетельствуют об отсутствии в сознании муниципальных служащих четких и связных представлений по этому вопросу, наряду с распространенным ценностным стереотипом о необходимости работать «в интересах населения»[2]. Это приводит к отрыву субъекта управления от его объекта, что противоречит сущности и назначению местного самоуправления.

Причина здесь кроется в недостаточной коммуникативной активности местных органов власти и пассивности населения. Это обстоятельство

[1] Тухватуллина М. А. Информационные потоки в целевом управлении на муниципальном уровне: социологический анализ / автореф. … канд. соц. наук. Казань, 2010. 24 с.

[2] Алексеев О. Б. Местное самоуправление глазами муниципальных служащих : Материалы социологического исследования / О. Б. Алексеев, Балобанов А. Е. – М. : МОНФ, 2000. – С. 53.

подводит нас к тщательному анализу информационных потоков от органов власти к населению.

Изучение исходящих информационных потоков (от органов власти) при реализации целевого управления на местном уровне ввиду зависимости социальных систем от субъективизма людей связано с исследованием доверия населения к принимаемым властью решениям[1]. Результаты исследований показывают низкий уровень доверия россиян органам местного самоуправления: доля доверяющих варьируется в пределах 20–35 % в зависимости от типа органа местного самоуправления (глава местной администрации, представительный орган, исполнительно-распорядительный орган)[2]. Степень доверия можно оценить не только прямо, но и косвенно, оценивая желание или нежелание граждан обращаться в органы власти для решения своих проблем (исследованиями установлена прямая связь между удовлетворенностью результатами обращения и степенью доверия[3]). Кроме того, установлено, что и доверие, и удовлетворенность во многом зависят от того, как опыт взаимодействия с органами власти влияет на восприятие гражданами степени собственной информированности, возможности личного контроля, а также влияния на процессы, связанные с деятельностью институтов власти[4]. Таким образом, оценить эффективность исходящих информационных потоков (от органов власти) можно посредством изучения восприятия гражданами степени собственной информированности, удовлетворенности результатами обращения в органы местного самоуправления.

Оценка информированности населения позволяет не только оценить эффективность информационного потока от органов местной власти к населению, но и позволяет проанализировать активность участия населения в местном самоуправлении.

В основе этого тезиса лежат выводы, полученные А. В. Жаворонковым в своих работах. И, прежде всего, вывод о том, что связь социальной активности (а участие населения в местном самоуправлении территории является одной из форм проявления социальной активности) и информированности представляет собой целостный мотивационно-деятельностный тип. Высокой активности соответствует максимально возможная информированность, и наоборот – низкой активности соответствует предельно малая

---

[1] Могилевский В. Д. Методология систем: вербальный подход. – М. : ОАО «Издательство «Экономика», 1999. – С. 163.

[2] Граждане оценивают местное самоуправление – 2005: Аналитический отчет по результатам исследований. – М. : ЦИРКОН, 2005 – С. 53–58.

[3] Голубева А. А. Оценка порталов органов государственного управления с использованием концепции общественной ценности // Научные доклады № 5(R) – 2007. – СПб.: НИИ менеджмента СПбГУ, 2007. – С. 190.

[4] Там же.

информированность[1]. А. В. Жаворонков доказал, что «чем больше включенность человека в социальное действие, тем выше знания о нем, тем больше поддержка положительных моментов этого действия, и наоборот»[2].

Далее А. В. Жаворонков доказал, что «высокой степени осознания своих объективных информационных потребностей (выраженных в реальном приеме социальной символики) соответствует высокоактивное поведение в сфере информационного приема. И наоборот»[3].

Иными словами, при изучении роли информационных потоков «власть – население» в формировании доверия к органам местного самоуправления будем исходить из положения, что, чем более информировано население, тем более оно активно. Чем меньше оно знает, тем длиннее лаг проверки неадекватно принятых управленческих решений, но тем больше непредсказуемость поведения населения, темп возрастания энтропии в системе человеческой активности и вероятность непредсказуемости форм социальной катастрофы[4].

Тем самым мы можем сделать вывод, что успешная работа администрации всех уровней, развитие местного управления во многом зависят от эффективности их информационного взаимодействия с населением. Показателями такого взаимодействия являются уровень информированности людей о важнейших программах и направлениях деятельности городских властей, интенсивность использования для этой цели многообразных источников информации и оценка населением работы администрации по информированию горожан. Разработка инструментария оценки эффективности муниципального управления с включением в него социальной составляющей позволит более объективно оценивать степень влияния управленческих решений местных органов власти на повышение качества жизни населения. Исследование социальной эффективности управления предполагает максимально возможный учет мнения жителей муниципального образования, что позволяет дополнить количественную оценку управления (по результатам) оценкой его качества (соответствия целей, поставленных местными властями, ожиданиям населения). Это будет способствовать постановке обоснованных целей и задач и принятию адекватных им управленческих решений при разработке и реализации стратегии и программ социально-экономического развития муниципальных образований.

---

[1] Жаворонков А. В. Концептуальные основания измерения социальной активности в российском обществе : автореф. дисс. …доктора социол. наук. М., 2009. С. 32.

[2] Жаворонков А. В. Об устойчивости распределения населения по параметрам информированности, активности и уровню семиотической подготовки // Социологические исследования. – 2003. – № 5. – С. 110.

[3] Там же. С. 110.

[4] Жаворонков А. В. Об устойчивости распределения населения по параметрам информированности, активности и уровню семиотической подготовки // Социологические исследования. – 2003. – № 5. – С. 113.

Вторичный социологический анализ ряда российских исследований позволил сделать вывод о том, что в российском обществе преобладает недоверие к политике, проводимой властями, уверенность в том, что органы власти преследуют только собственные цели, не согласованные с целями населения. Вместе с тем исследования выявили готовность населения на местах принять личное участие в процессе согласования общих целей управления. Как показали исследования, низкий уровень доверия со стороны населения, затрудняющий реализацию принципов целевого управления на местах, определяется недостаточной информированностью населения о деятельности органов власти, что приводит к отказу от участия в информационном взаимодействии или к протестным формам поведения.

Авторское эмпирическое исследование позволило выявить две основные проблемы, которые препятствуют эффективному взаимодействию населения и органов местного самоуправления, резко снижая уровень доверия к последним. Первая проблема связана с деформацией информационных потоков «население–власть», в результате чего выработка и формулировка целей муниципального развития происходит без опоры на информацию, исходящую из ближайшего окружения органов местного самоуправления (население, организации и т. п.), закономерным следствием этого является несогласованность целей, официально заявляемых органами власти, и целей, актуальных для населения. Вторая проблема также связана с искажением информационного потока, но уже в направлении «власть–население» – местное сообщество плохо информировано о реализуемых программах, что препятствует налаживанию коммуникационного обмена между властью и населением.

Таким образом, можно сделать вывод, что в качестве основных составных частей коммуникации как самонастраивающегося механизма самоорганизации населения выступают информационные потоки, под которыми понимается направленная информация, порождающая взаимодействия между отправителем и получателем. Организация системы прямых и обратных информационных потоков позволяет согласовывать интересы органов местного самоуправления и населения, запуская механизмы самоорганизации, формируя доверие к органам местного самоуправления и тем самым способствуя повышению эффективности муниципального управления.

Для успешной реализации принципов местного самоуправления, главный из которых – принцип согласования целей органов местного самоуправления и населения, необходимы доверие со стороны населения и поддержка проводимой муниципальной политики, и, как следствие, рациональная организация информационных потоков, циркулирующих между органами муниципального управления и населением территории. Поэтому при разработке муниципальных целевых программ и стратегических

планов социально-экономического развития территории – главных инструментов реализации муниципальной политики – необходимо проводить специально разработанную программу общественного участия в муниципальном целевом управлении. Данная кампания должна охватывать как этап постановки целей муниципального развития, так и этап их достижения. Основными инструментами такой кампании являются опросы общественного мнения, общественные обсуждения и слушания, привлечение местных СМИ и Интернета к освещению и организации обратной связи в процессе целевого управления.

ФОРМЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

FORMS OF CITIZEN PARTICIPATION IN LOCAL GOVERNMENT

Р. М. Усманова,
г. Стерлитамак, доцент Стерлитамакского филиала
Башкирского государственного университета, кандидат юридических наук
R. M. Usmanova,
c. Sterlitamak, assosiate professor Sterlitamak branch
Bashkir State University, PhD in laws,

Аннотация: *В статье рассмотрены некоторые формы участия в местном самоуправлении, которые в законе названы как иные формы. Дается краткая характеристика некоторых из них: гражданское жюри, Интернет - демократия. Указывается на необходимость вовлечения участия граждан в решение вопросов местного значения, с целью удовлетворения собственных интересов и развития в целом гражданского общества.*

Ключевые слова: *непосредственная демократия, местное самоуправление, органы местного самоуправления, прямая демократия, публичная власть, политическое участие, вопросы местного значения.*

Abstract: *The article deals with some form of participation in local self-government, which by law are named as other forms. A brief description of some of them: civil jury, internet – democracy. Points to the need to involve the participation of citizens in matters of local importance, in order to satisfy their own interests and the development of civil society in general.*

Keywords: *direct democracy, local government, bodies of local self-government, direct democracy, public power, political participation, issues of local importance.*

Суть местного самоуправления – в праве населения, признаваемом и закрепляемом государством, самостоятельно и под свою ответственность решать вопросы местного значения. Субъектом муниципальной власти выступает население, которое реализует свою власть через органы местного самоуправления и через формы непосредственной демократии.

Сами формы непосредственной демократии перечислены в Федеральном законе от 06.10 2003 г. № 131- ФЗ «Об общих принципах организации ме-

стного самоуправления в Российской Федерации»[1] (далее Федеральный закон № 131-ФЗ). Однако необходимо отметить, что Федеральный закон № 131-ФЗ четко разграничивает среди форм непосредственной демократии формы непосредственного осуществления местного и формы участия населения в местном самоуправлении, центральное место в котором занимает территориальное общественное самоуправление. Имеются различные попытки классификации форм непосредственной демократии[2].

Так, А. А. Уваров отмечает, что одни из этих форм, такие, как местный референдум, муниципальные выборы, сходы граждан, можно считать формами непосредственной демократии, другие – публичные слушания, собрания, конференции, опросы граждан и т.п. – следует расценивать как консультативные формы политической активности граждан. Если первые из них по своей природе тяготеют к формам публичной власти, то вторые – к формам гражданского общества».

При этом первые формы поддерживаются правом, являются более политизированными, в отличие от форм, «подразумевающих при этом не просто участие жителей, а участие именно граждан страны, т. е. части населения с активистской политической культурой, или культурой участия», под которым понимается гражданское участие.

Таким образом, формы местной демократии можно разделить на две группы: формы, при которых население принимает публично-властные решения (в чистом виде прямая демократия), и формы участия граждан в принятии публично-властных решений органами власти, при которых граждане имеют возможность влиять на процесс принятия решений властью и используют эти возможности (институты консультативной демократии).

В местном самоуправлении интенсивное развитие должны получить такие формы демократии, при которых стратегиями вовлечения граждан в публично-властные отношения являются не стратегии принятия решений самими гражданами, а стратегии выработки решений с участием граждан.

Гражданское политическое участие, или «демократия участия», т. е. участие граждан в принятии политических решений, – неотъемлемый, а в некоторых областях и ключевой элемент политического процесса[3]. При этом применительно к участию в повседневных делах местного сообщества можно использовать термин «общественное участие».

---

[1] Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.

[2] См.: Кокотов А. Н., Соломаткин А. С. Муниципальное право России: учеб., 2- е изд. М. : Юристь, 2006.

[3] Глушенкова Е. И. Гражданское общество и политический процесс (на примере экологического движения) // Перспективы самоуправления и самоорганизации в России. / Отв. редактор. И. А. Бутенко М.: МОНФ, 2000. С.13.

Своеобразной формой политического участия на местном уровне является политический протест. Его формами являются: митинги, забастовки, петиции, пикеты, демонстрации, когда имеется негативная реакция субъектов на сложившуюся в обществе политическую, экономическую, иную ситуацию или конкретные действия публичных органов и должностных лиц.

В качестве таких форм участия, которые не закреплены Федеральным законом № 131-ФЗ, могут быть любые действия граждан, не противоречащие законодательству, и которые направлены на воздействие на муниципальную власть с целью удовлетворения интересов населения. К ним в частности относится участие граждан в общественных экспертных, совещательных, консультативных палатах, советах, комиссиях и комитетах.

Одной из технологий вовлечения граждан в процесс публичного обсуждения и принятия общенациональных решений выступает гражданское жюри, или так называемая «форма совещательной демократии»[1]. Гражданские жюри создаются для решения задачи согласования интересов государства и общества. Данная технология дает возможность людям изучить проблему, выработать совместное решение и огласить результаты перед общественностью, а также привлечь представителей СМИ. Гражданские жюри предоставляют всем заинтересованным сторонам возможность выдвинуть и обсудить свои идеи по рассматриваемой проблеме, а для граждан – это возможность глубоко вникнуть в ее суть[2].

Для проведения «жюри граждан» приглашают тщательно отобранных по квотам граждан, перед которыми выступают специалисты муниципалитета и рассказывают им об определенной проблеме с различных точек зрения. После ознакомления с проблемой организуется групповая дискуссия, в ходе которой граждане высказывают свои соображения по поводу возможных решений, предложения и пожелания. Основная цель такой технологии – дать возможность жителям территории поучаствовать в разработке муниципальной политики и повлиять на принимаемые решения[3]. Уже имеется практика подобного участия. Например, 13–15.12.2007 г. в г. Санкт-Петербурге 12 граждан вынесли вердикт по ключевым спорным вопросам концепции взаимодей-

---

[1] См.: Корноушкин А. Б. Гражданские жюри как форма совещательной демократии: сущность и необходимость институализации // Государство и право: теория и практика: материалы междунар. заоч. науч. конф. (г. Челябинск, апрель 2011 г.). – Челябинск: Два комсомольца, 2011. – С. 112–127.

[2] Цит. по.: Корноушкин А. Б. Гражданские жюри как форма совещательной демократии: сущность и необходимость институализации // Государство и право: теория и практика: материалы междунар. заоч. науч. конф. (г. Челябинск, апрель 2011 г.). – Челябинск: Два комсомольца, 2011. – С. 112–127.

[3] См.: Герасимова Г. Связи с общественностью как социальный механизм взаимодействия власти и общества // Власть. – 2008. – № 9. – С. 36.

ствия городских властей и быстро растущего сектора самоорганизующихся гражданских инициатив[1]. В г. Перми 11–12.12.2010 г. прошло «гражданское» жюри по оценке муниципальной целевой программы «Сокращение очередности в детские сады». Вердикт передан в администрацию[2]. Финансируют деятельность гражданских жюри спонсоры – некоммерческие организации.

Однако существует проблема в попытках заинтересовать общественность в ситуации, когда обсуждаемая проблема не воспринимается населением как непосредственная угроза личным интересам. Таким образом, достаточно трудно найти в случайной выборке мотивированных добровольцев, готовых потратить 4–5 дней на изучение документов, посещение лекций экспертов и участия в дискуссиях, и взять на себя ответственность за рекомендации. Также существенной проблемой институтов совещательной демократии, организованной невластным субъектами, является разовый непостоянный порядок их проведения и стоимость организации.

Наряду с вышеназванными формами могут быть и такие формы участия, как встречи граждан с представителями власти (в том числе на приемах и собраниях), «горячий телефон», рекламные, агитационные и «лоббистские» кампании, участие граждан и НКО в конкурсах и реализации «социального заказа (гранта)». Например, в с. Кривошеино Томской области организуются встречи главы с жителями для отчетов о работе администрации; регулярно проводятся собрания граждан всех сельских поселений района, где определяются и решаются актуальные для них проблемы. В г. Ангарске Иркутской области внедрена новая форма работы с гражданами через инспекторов территорий, позволяющая получить обратную связь практически от каждого жителя территории, определять проблемы микрорайона[3].

Граждане могут реализовать свое политическое участие через современные информационные технологии как инструмент взаимодействия государства и общества[4]. Современные коммуникационные технологии создают возможность организации постоянного диалога между обществом и властью, причем такой интерактивный диалог можно рассматривать как

---

[1] Решение гражданского жюри по вопросу о принципах государственной поддержки НКО в Санкт-Петербурге: URL: http://www.nkor.ru/news/851.html (Дата обращения 13.03.2013).

[2] Пермяки затруднились оценить программу по сокращению очередности в детские сады однозначно. URL: http://grany-center.org/we/actions/news/details_575.html (Дата обращения 13.03.2013).

[3] Макеева И. О. Включение граждан в процессы местного самоуправления как способ повышения эффективности управления муниципальным образованием. Сборник лучших практик взаимодействия населения и власти в решении местных проблем. Под ред. К. В. Малова., – Новосибирск: АСДГ, 2009. С. 25.

[4] Голычев А. А. Электронная демократия как фактор повышения политического участия граждан современной России: дисс. ... кандидата политических наук: 23.00.02. – М., 2006. С. 10.

феномен, имеющий отношение к реализации концепции «электронная демократия».

Использование в политической сфере Интернета в сочетании с другими новейшими информационно-коммуникационными технологиями, несомненно способствует дальнейшему расширению возможностей конвенционального политического участия и становлению различных форм «электронной демократии» – механизмов компьютеро-опосредованной политической коммуникации, отвечающих реальным потребностям информационного общества. По словам В. В. Путина «Интернет-демократия должна быть встроена в общий поток развития институтов прямой референдумной демократии… Необходимо, чтобы граждане на городском, муниципальном уровне могли голосовать, выносить на местные референдумы или Интернет-опросы свои острые проблемы, выявлять узкие места и способы их расшить[1]».

Напротив, интересен взгляд В. Н. Руденко, который полагает, что внедрение современных коммуникативных и информационных технологий хотя и открывает новые перспективы развития демократии, направлено на поддержку существующего конституционного порядка, а не на его кардинальное изменение. Использование средств компьютерной коммуникации в развитых странах мира не ведет к массовому вовлечению граждан в процесс принятия публично-властных решений. На практике участники интерактивного общения «группируются» по их профессиональным, возрастным и др. интересам. В связи с этим киберпространство отнюдь не служит форумом всех граждан[2].

Как видим, некоторые формы участия населения имеют нормативное закрепление: нормами конституционного права в частности регулируются реализация политических прав и протестные акции, нормами муниципального права устанавливается деятельность различных общественных советов, приемных и иных форм взаимодействия населения и муниципальных структур. Например, постановлением мэра Северодвинска от 14.11.2005 № 129 утвержден порядок участия граждан, общественных организаций (объединений) в обсуждении и принятии решений при выборе земельных участков и согласовании проектной документации на территории МО «Северодвинск». Однако необходимо отметить, что невозможно урегулировать все формы участия населения в общественной жизни. Можно сделать вывод, что особенность политического участия на местном уровне заключается в том, что оно может быть нормативно закреплено (конституционные, муниципальные акты) и не

[1] Путин В. В. Демократия и качество государств// «Коммерсантъ» – 2012 – 06 февраля.
[2] Руденко В. Н. Прямая демократия. Модели правления, конституционно-правовые институты. Екатеринбург, 2003. С. 23.

иметь правового закрепления, но урегулировано сложившимися традициями и обычаями.

ОБЩЕСТВЕННЫЕ И ЭКСПЕРТНЫЕ СОВЕТЫ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

PUBLIC AND EXPERT COUNCILS IN THE SYSTEM OF LOCAL GOVERNMENT

А. А. Фазлыев,
начальник информационно-аналитического управления – пресс-службы Администрации городского округа город Уфа Республики Башкортостан, кандидат социологических наук
Л .Г. Семенова,
начальник отдела мониторинга и формирования общественного мнения информационно-аналитического управления – пресс-службы Администрации городского округа город Уфа Республики Башкортостан, кандидат политических наук
A. A. Fazlyiev,
Ufa City Municipal District Administration of Bashkortostan Republic Head of Information ,analytics and press department, Candidate of sociological sciences
L. G. Semenova,
Ufa City Municipal District Administration of Bashkortostan Republic Head of monitoring and public opinion formation division of Information ,analytics and press department, Candidate of political sciences

Аннотация: *Протестные настроения и массовые акции последних двух лет в России свидетельствуют о росте гражданской активности. Власть и гражданское общество находятся в поиске новых эффективных моделей взаимодействия. Одним из механизмов взаимодействия власти с общественностью являются общественные, экспертные советы и иные подобные органы. В интересах жителей они обеспечивают связь между общественностью муниципального образования и органами местного самоуправления. Для их эффективной работы необходимо наличие власти, готовой к конструктивному диалогу с обществом, и организованная, политически и социально зрелая общественность. Сегодня в большинстве муниципальных образований России недостаточность или отсутствие одного из этих факторов не позволяют эффективно использовать потенциал общественных советов в управлении муниципальным образованием и решении вопросов местного значения.*

Ключевые слова: *общественные советы, экспертные советы, институт гражданского общества, местное самоуправление, муниципальное сообщество, гражданская активность, общественный контроль.*

Abstract: *Protest mood and mass actions for two recent years in Russia show us increasing civil activity. State power and society are searching for new models of interaction with each other. Public and expert councils are some of these methods. For the benefits of city dwellers they provide connection between municipal community formations and local government. For efficient interaction of these structures we need state power which is ready for*

meaningful dialog with organized, political motivated and considered society. Nowadays, the most part of municipal community formations suffer from lack of these key factors therefore it does not allow to use the ability of public and experts councils to solve local level problems.

Keywords: *Public councils, expert councils, Institute for civil society, local government, municipal community, civil activity, social control.*

Протестные настроения и массовые акции последних двух лет в России свидетельствуют о возросшем потенциале гражданской активности, о необходимости перемен в общественно-политическом устройстве страны. И хотя митинги сыграли позитивную роль, «подтолкнув» власть к более активному и ответственному диалогу с гражданским обществом, обеим сторонам стала очевидна невозможность с помощью митингов находить решение насущных вопросов общественно-политического развития страны.

В российском обществе стремительно формируются массовые слои, ориентированные на рациональные модели социального действия и индивидуальный выбор ценностей, на основе которых строятся их жизненные стратегии. Впервые в истории России со стороны активных групп формируется платежеспособный запрос на демократический порядок путем участия граждан в принятии политических, управленческих решений[1].

Очевидно смещение потребностей граждан от выживания и материального благополучия к самореализации, духовному развитию и социальному признанию. Что подтверждает правильность ныне критикуемой пирамиды потребностей А. Маслоу. В крупных городах России, к которым относится и Уфа, уже самостоятельно, «снизу», формируются институты гражданского общества. В первую очередь, это профессиональные сообщества, росту которых способствуют законодательные новации по передаче многих контрольно-надзорных функций в различных областях экономической деятельности различным саморегулируемым организациям.

Во вторую очередь, темами общественных обсуждений, активных действий, точками кристаллизации гражданского общества становятся такие ценности, как сохранение культурного и исторического наследия, (в Уфе общественное движение «Архзащита», ратующее за сохранение исторических зданий), образование, изучение родного языка, экологические проблемы и т. д., в зависимости от специфики развития территории.

Реальные проявления гражданской активности так же ярко демонстрируют существенные изменения в системе ценностей и ментальности различных поколений, социальных и этнических групп россиян. Например, представители молодых поколений более активно заявляют о своем жела-

[1] Ежегодный доклад Общественной палаты «О состоянии гражданского общества в Российской Федерации» за 2012 год //Официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации URL: http://www.oprf.ru/files/doklad_grazdanskoe_obshestvo.pdf (Дата обращения: 21.10.13).

нии участвовать в бюджетном процессе на локальном уровне, контролировать его исполнение, вникать в деятельность жилищно-коммунальных предприятий и т. д. Эти стремления ярко выражены в крупных городах, в частности в Уфе, находят свое отражение в прессе и блогосфере, при проведении публичных мероприятий, запросов граждан на краудсорсинговые системы и реальные публичные обсуждения проектов бюджета города. Требования реального публичного диалога, отказ признавать легитимность бутафорских общественных слушаний, например, особенно ярко проявились среди уфимцев при обсуждении проекта строительства скоростного трамвая в Уфе и завода «Кроношпан».

Между тем граждане из старшей возрастной группы в силу возраста и советского опыта легче организовываются вокруг социальных, нравственных, идеологических или патриотических проектов. Следует заметить, что для представителей взрослого населения России, завершающих свою трудовую деятельность, свойственны высокие патерналистские настроения и ожидания от государства. В этой возрастной категории сильны традиции советского прошлого и воспоминания о советской системе гражданских институтов. Эта возрастная страта нуждается и ожидает организационной активности со стороны власти, в первую очередь, местной. При создании соответствующих условий со стороны государства, органов местного самоуправления они отличаются высокой способностью к мобилизации и единению, то есть высокой координации, дисциплинированности действий и согласованности позиции. Доказательство тому – активное вовлечение зрелых людей в мероприятия третьего возраста, например, социальный туризм, обучающие проекты. В Уфе такой проект – «Институт третьего возраста», успешно реализуется на базе филиала Российского государственного социального университета.

Несмотря на различия в ценностных и поведенческих установках, главным недостатком в деятельности органов власти любого, в том числе местного, уровня граждане называют «недостаток заботы», под которым понимаются не столько меры патерналистского характера, сколько разъяснение намерений и принимаемых мер, обсуждение альтернатив при принятии решений. Нельзя не видеть, что многие формы участия граждан в решении вопросов местного значения, определенные Федеральным законом от 06.10.2003 г. (ред. от 03.12.2012 г.) № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», практически не используются, реальное обсуждение проблем и народное волеизъявление подменяется их имитацией, не работают институты переговоров, согласования интересов, в связи с чем попытки жителей защитить свои законные права чаще всего выливаются в противостояние граждан и властей.

Получается, что, с одной стороны, власть и гражданское общество находятся в поиске новых эффективных моделей взаимодействия на местном уровне, площадок конструктивного диалога. С другой, – эти шаги не привели к кардинальным изменениям на местном уровне, где муниципальным властям редко удается найти общий язык с жителями по поводу наиболее болезненных точек развития территории.

Эти процессы актуализируют потребность разработки и применения социальных технологий согласования общественных интересов. Такая практика чрезвычайно развита в демократических странах, где мнение общественности по тем или иным вопросам оказывает существенное влияние на процесс формирования государственной политики. Одним из механизмов взаимодействия, консультаций государства с общественностью являются общественные советы и иные подобные органы. В период между выборами именно функционирование этих институтов позволяет общественности влиять на публичную политику, наряду с влиянием через голос политической оппозиции, средств массовой информации, работу лоббистов и разнообразных групп интересов. При этом указанные органы могут быть созданы как непосредственно в форме советов, так и в форме различных комитетов, комиссий, групп, консультационных совещаний и т. п.[1].

Значимость и потенциал общественных советов для развития общества и государства находят отражение в различных определениях данного понятия.

В широко обсуждаемом сейчас проекте федерального закона «Об общественном контроле в Российской Федерации» общественный совет выступает одним из субъектов общественного контроля, который осуществляется в целях защиты и обеспечения общественных интересов, прав и свобод граждан, и призван способствовать повышению уровня участия граждан и их объединений в государственном управлении и местном самоуправлении; повышению уровня доверия граждан к деятельности органов государственной власти и местного самоуправления, обеспечению прозрачности этой деятельности, обеспечению обратной связи между обществом и государством, предупреждению и разрешению социальных конфликтов; повышению эффективности деятельности органов государственной власти и органов местного самоуправления; снижению рисков принятия и реализации органами государственной власти и органами местного самоуправления противоправных и (или) противоречащих общественным интересам решений[2].

---

[1] См.: Государство и гражданское общество: практика эффективного взаимодействия. Международный опыт: сб. ст. и док. / Е. Б. Тонкачева, Г. Б. Черепок. – Минск: ФУАинформ, 2009.

[2] Официальный сайт Общественной палаты Российской Федерации. URL: http://www.oprf.ru/discussions/1389/newsitem/18428 (Дата обращения: 21.10.13).

Емкое определение понятия общественный совет дано Международным центром некоммерческого права: это формально созданные на основании публично-властного предписания (нормативного акта) образования с участием представителей общественности, которые имеют внутреннюю формализованную структуру, за которыми государственные органы или органы местного самоуправления закрепляют определенные полномочия и с которыми консультируются по вопросам принятия и исполнения управленческих и политических решений[1].

Таким образом, общественный совет в системе местного самоуправления это совещательный орган, состоящий из представителей различных профессиональных, общественных структур, выступающих в роли коммуникативной связи между интересами различных общественных групп жителей муниципального образования и органами местного самоуправления с целью воздействия на деятельность органов местного самоуправления в интересах муниципального сообщества – жителей муниципального образования.

Необходимо разделять общественные и экспертные советы, которые отличаются по целям, функциям и представительскому составу. Цель экспертных советов – представление альтернативных мнений, консультаций, квалифицированная экспертиза проектов, решений, нормативно-правовых актов и других вопросов в рамках определенной профессиональной компетентности в той или иной отрасли. Соответственно, такие коллегиальные органы имеют достаточно жесткие квалификационные признаки для входа и могут допускать включение ограниченного числа представителей неправительственных организаций, аналитических групп, независимых экспертов, учреждений науки, образования и т. п. И даже государственных служащих тех органов, к специализации которых относится сфера деятельности экспертного совета. В зависимости от потребностей муниципального образования таких советов может быть несколько: по отраслям, сферам деятельности, направлениям развития территории и т. д.

И общественные, и экспертные советы должны иметь авторитет в местном сообществе и обладать реальными, легитимными механизмами воздействия на процесс принятия решений. Только в таком случае совет может стать серьезным дополнительным экспертным, информационным и психологическим ресурсом органа местного самоуправления, особенно в периоды социальной напряженности в обществе в целом или в отдельных сферах.

Конечно, для того, чтобы общественный совет в муниципальном образовании не был формальностью, видимостью внимания власти к мнению

[1] Смолянко О. Общественные советы: зарубежный опыт правового регулирования. URL: http://bppf.eu/node/106 (Дата обращения: 21.10.13).

общественности, а стал действенным, уважаемым, признанным институтом гражданского общества, необходимо наличие, как минимум, двух составляющих: власть, которая стремится обеспечить стабильность собственную и 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 большинстве муниципальных образований России как раз недостаточность или отсутствие одного из этих факторов не позволяют эффективно использовать потенциал общественных советов в управлении муниципальным образованием и решении вопросов местного значения.

Рассмотрим некоторые причины такой ситуации.

Во-первых, большая часть гражданской активности носит протестный характер. Это является следствием традиционной закрытости власти в России, и не только современной. Как следствие – всеобщее недоверие к властным институтам и противопоставление чиновников всем другим россиянам, неприятие населением создаваемых сверху институтов гражданского общества, таких как домкомы, территориальные органы самоуправления, массовое неучастие жильцов даже в собраниях товариществ собственников жилья и т. д.

Во-вторых, протест носит преимущественно эгоистический характер из-за высоких патерналистских ожиданий среди россиян. Что фактически приводит к отказу граждан принимать ответственность лично на себя. Пока жители муниципальных образований, граждане государства учатся или уже научились требовать от власти тех или иных действий или организации условий, однако брать ответственность на себя и за себя пока не готовы или не обладают должной правовой грамотностью. А тем более не готовы к реальной демократии, в которой принято ограничивать свою свободу с учетом права на свободу других. Доказательство тому – протесты нескольких десятков из тысяч жителей одной из улиц Уфы, требующих не строить вблизи с их территорией проживания линию скоростного трамвая, которая обеспечит транспортное сообщение сотен тысяч горожан.

В-третьих, пока среди лидеров гражданских акций преобладают люди, не обладающие должной компетенцией в соответствующей сфере, а поддающиеся манипуляциям со стороны различных экономических и политических групп или являющиеся сами латентными участниками таких групп. Указанные акторы, пользуясь падающим уровнем образования россиян, стремительно дрейфующих в сторону ценностей общества потребления, активно спекулируют и манипулируют интересами «защищаемых» социальных групп и общностей в своих меркантильных интересах. Можно говорить, что во многих российских муниципальных образованиях, в частности в Уфе, уже сложился слой профессиональных «бузотеров», которые

протестуют или организуют протест по любому оплачиваемому поводу. Помимо них безвозмездную активность проявляют «городские сумасшедшие» и «вечные» оппозиционеры. Среду гражданских активистов подпитывают как финансовыми, так и человеческими ресурсами представители бывших правящих элит, изгнанные из властных кругов функционеры.

В-четвертых, власть на уровне региона и муниципалитета еще не готова и не умеет работать в условиях растущей гражданской активности, а тем более управлять этой активностью. Причем эта неготовность приводит к диаметрально противоположным крайностям. С одной стороны, часть муниципальных и региональных руководителей склонны по традиции к полному игнорированию активности граждан, избегают публичности и лишь раздражаются на любые проявления гражданской активности. Другие, пытаясь заигрывать с активистами, делают популистские заявления и даже совершают действия, которые, в конечном счете, приводят к снижению авторитета всей властной системы и, напротив, к повышению авторитета и значимости «профессиональных», но низко компетентных лидеров общественного протеста.

Для эффективного встраивания самоорганизующихся институтов гражданского общества и популяризации насаждаемых законодательно институтов гражданского общества, таких как общественные, совещательные, экспертные советы, требуется трансформировать ментальность и парадигму представителей муниципальных и региональных властей в сторону большей открытости и предсказуемости в глазах населения.

Помимо этого, представителям власти необходимо повышать профессионализм, компетенции и навыки убеждения широких слоев общества и отдельных экспертных, общественных структур. Быть самим уверенным в своей правоте, детально прорабатывать проекты, соблюдать процессуальные и материальные нормы права при их реализации, заблаговременно начинать изучение и подготовку общественного мнения.

Местным руководителям следует обратить особое внимание на работу по поддержке и развитию местных сообществ: соседских, родительских, деловых, профессиональных, религиозных, шире использовать возможности электронной демократии: он-лайн голосования и референдумы, технологии краудсорсинга. В 2012 г. Общественная палата Российской Федерации провела анализ гражданских инициатив, показавший высокий уровень заинтересованности общественных институтов всех регионов России в формировании действующего механизма самоуправления. Информационно-методическая поддержка активного населения – одно из важнейших условий развития реального местного самоуправления. Просвещение населения – одна из задач, которую необходимо решать, в том числе посредством общественных советов и других институтов гражданского общества.

Другой важных момент – активизация лидеров местных сообществ, их вовлечение в процесс устойчивого развития территории, выявление и поддержка лояльных и авторитетных в среде горожан лидеров общественного мнения. Они должны быть представлены и в составах общественных и экспертных советов, и в представительных органах власти различного уровня. Ситуация, когда представительные органы власти или консультативные структуры фактически превратились в советы директоров или предпринимателей, не способствует выстраиванию конструктивных отношений между общественностью и властью.

Двигаясь в таком направлении, в муниципальном образовании возможно создать такую социально-политическую среду, в которой общественные совещательные структуры при органах местного самоуправления – временные и/или постоянные, тематические комиссии и рабочие группы – 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 становятся площадкой для общественно-муниципального диалога и обсуждения реальных проектов развития территории и повышения уровня жизни жителей местного сообщества.

ПРОБЛЕМЫ УЧАСТИЯ ГРАЖДАН В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ И АВТОРСКИЕ ПРАКТИКИ ПОЛИТИЧЕСКОЙ СОЦИАЛИЗАЦИИ НАСЕЛЕНИЯ

PROBLEMS OF PARTICIPATION OF CITIZENS IN LOCAL SELF-GOVERNMENT AND AUTHOR*S PRACTICES OF POLITICAL SOCIALIZATION OF THE POPULATION

Н. М. Филиппова,
г. Уфа, доцент кафедры государственного и муниципального управления
Башкирской академии государственной службы и управления
при Президенте Республики Башкортостан, кандидат педагогических наук
N. M. Filippova,
c. Ufa, Associate Professor Bashkir academy of public service
and management at the President of the Republic of Bashkortostan,
candidate of pedag. sciences

Аннотация: *Статья направлена на проблемы повышения сложности системы местного самоуправления вследствие ее перехода к самостоятельности. В ней рассматриваются вопросы формирования готовности населения к участию в местном самоуправлении в качестве субъекта местной власти. Приводятся рассуждения о возможности решения этой задачи через массовую политическую социализацию, формирующуюся в процессе роста общественной самоорганизации населения. В статье приводятся примеры авторских практик политической социализации насе-*

ления, анализ продуктивности которых может стать основой для проектирования эффективных систем работы с населением муниципальных образований.

Ключевые слова: *местное самоуправление, субъекты местного самоуправления, социализация, массовая политическая социализация населения, общественная самоорганизация населения, авторские практики политической социализации населения.*

Abstract: *The article is focused on the problems of increasing complexity of the system of local self-government due to its transition to independence. It discusses the questions of formation of readiness of the population to participate in local-government as a subject of local authorities. Suggestions are provided about this possibility to resolve the problem through the mass political socialization, formed in the process of growth of public self-organization of population. The article gives examples of copyright practices of political socialization of the population, analysis of productivity which can become a basis for designing effective systems of work with the population of municipal formations.*

Keywords: *local self-government, entities of local self-government, socialization, a mass political socialization of the population, public self-organization of population, author*s practices of political socialization of the population.*

1. О понятиях.

Говоря о политическом, мы понимаем, что речь идет о системе связей, отношений и взаимодействия политических субъектов, связанных с осуществлением власти и управлением обществом. Федеральный закон Российской Федерации от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» определяет население субъектом власти, которое самостоятельно и под свою ответственность решает непосредственно и (или) через органы местного самоуправления вопросы местного значения исходя из интересов населения с учетом исторических и иных местных традиций[1]. Подразумевается, что население имеет потребность, способность и готовность это делать. Это вопрос. Политическим субъектом не рождаются, им становятся в процессе политической социализации.

«...Под социализацией в политико-экономическом смысле можно понимать переход предмета, объекта, прежде всего, средств производства, в общественную собственность, т. е. обобществление. Политико-экономическое употребление термина «социализация» распространилось в Европе начиная с середины XIX в. в результате того, что обобществление собственности стало программным требованием социалистического движения, подкрепленным марксистской политической экономией...»[2]

Социализация человека – это не его «обобществление» в качестве собственности. В психологической науке понятие социализации существует взгляд на человека как на существо либо общественное (ребенок изначально социален, то есть общественен: Л. С. Выготский), либо индивидуа-

[1] URL: http://www.consultant.ru/popular/selfgovernment/57_1.html (Дата обращения: 27.10.13).
[2] URL: http://psychlib.ru/mgppu/Gtm-2004/Gtm-287.htm (Дата обращения: 27.10.13).

листическое (развивается от индивидуального существа к социальному: Ж. Пиаже). В гуманистической психологии, представителями которой являются Г. Олпорт, А. Маслоу, К. Роджерс и др., социализация – это процесс самоактуализации «Я-концепции», самореализации потенциала творческих способностей личности, преодоление им мешающих этому факторов среды, становление человека как самостановящейся и саморазвивающайся системы, как продукта самовоспитания. «Социализированный человек» по Марксу – это человек с коллективистскими ценностями. В структурно-функциональном направлении американской социологии (Т. Парсонс, Р. Мертон) понятие о социализации характеризуется как процесс полной интеграции личности в социальную систему, в ходе которой происходит ее приспособление, адаптация.

В педагогике[1] «сущностный смысл социализации раскрывается на пересечении таких ее процессов, как адаптация, интеграция, саморазвитие и самореализация. Диалектическое их единство обеспечивает оптимальное развитие личности на протяжении всей жизни человека во взаимодействии с окружающей средой». Социализация представляет собой процесс усвоения человеком, группой людей образцов поведения, установок, социальных норм и ценностей, знаний, умений и навыков, которые ему необходимы для успешной жизни и деятельности в данном обществе.

В процессе социализации человек осваивает многообразие социальных ролей, через которые может проявить себя. Динамика выполняемых ролей дает представление о продвижении человека в социальном мире.

Как видно из определений, понятие социализация применяется относительно одного человека – индивида.

Однако понятие политической социализации (греч. politika – искусство управлять и лат. socialis – общественный), то есть процесса включения в политическую систему, в настоящее время употребляется и «...применительно к большим общностям агрегатного характера. Так, нижегородский исследователь Ю. В. Филиппов рассматривает социализацию как «гомогенную межпоколенческую трансмиссию всего этнического опыта» и приходит к выводу, что «возможны исследования социализации с учетом субъектов человеческой истории (народ, этнос, нация, класс, социальные группы)». Мысль о том, что социализация есть средство сохранения всего общества, звучит и в анализе типов «социализирующего знания», выполненном К. В. Сергеевым в Институте истории естествознания и техники...»[2].

---

[1] Сластенин В., Исаев И. и др. Педагогика : Учебное пособие. URL: http://www.gumer.info/bibliotek_Buks/Pedagog/slast/08.php (Дата обращения: 27.10.13).

[2] URL: http://psychlib.ru/mgppu/Gtm-2004/Gtm-287.htm (Дата обращения: 27.10.13).

Осуществление населением функции субъекта местного самоуправления, субъекта местной политики, требует актуализации вопроса массовой политической социализации.

Суть этого процесса заключается в том, чтобы население как субъект местной политики освоило опыт предыдущих поколений, закрепленный в местной политической культуре. Это возможно в процессе самовоспроизводства системы, которая рекрутирует и обучает своих членов с сохранением политических ценностей и целей системы, что дает возможность сохранить преемственность поколений в политике и сформировать политическое сознание и политическое поведение населения как граждан.

Но что делать, если система претерпела кардинальные изменения, как система местного самоуправления в России? Если изменились ценности и цели, нет преемственности в наследовании местной политической культуры, нет ее самой? Нет и агента политической социализации, в качестве которого на уровне массового процесса выступает местная политическая, предпринимательская, интеллектуальная элита. А население в массе своей отчуждено от местной политики неготовностью разбираться в сложностях устройства изменившейся системы местного самоуправления, и системы местных политических отношений.

2. О ситуации и проблеме.

Переход системы местного самоуправления от встроенности в систему государственной власти к самостоятельности резко повысил сложность этой системы. В свою очередь, освоение себя в контексте этой сложности вызвало катастрофическое восприятие новшеств и у специалистов – муниципальных служащих, и у обычных «пользователей» – простых граждан, населения.

Действительно, линейно-функциональная схема администрирования процессами управления территории, основанная на вертикали власти субъектно-объектного характера и ставшая основой ментальности государственных и муниципальных служащих еще с советских времен, сменилась матричным подходом и появлением огромной доли составляющей горизонтальных связей, отношений и взаимодействий субъектно-субъектного типа.

При этом внутри этой системы, включающей в себя триаду субъектов управления – население, представительный орган во главе с председателем Совета и администрацию во главе с главой администрации, осталось линейно-функциональное ядро (администрация). В соответствии с законами, регулирующими деятельность муниципальных служащих, основу их связей, отношений и взаимодействия составляет жестко выстроенная иерархия управления вертикального типа. В ситуации отсутствия адекватной

меры нормативно-правового регулирования организации деятельности Советов и местных сообществ (территориального общественного самоуправления), система местного самоуправления не смогла на сегодня в достаточной мере реализовать потенциал, заложенный Федеральным законом Российской Федерации от 06.10.2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления».

Сложность системы местного самоуправления заключается в сочетании организационных и самоорганизационных механизмов, управления самоуправления, включенных в матрицу связей, отношений и взаимодействия субъектов местной власти.

субъект объект	Население (ТОС, НКО, СРО, религиозные объединения, предпринимательские сообщества, др.)	Представительный орган – Совет	Администрация
Население			
Совет			
Администрация			

На сегодня в служебной речи муниципальных служащих часто смыслы понятия системы местного самоуправления подменяются смыслами понятия муниципального управления. Ограниченность взгляда местных чиновников определяется рамками видения системы, в которой они служат, только рамками администрации. А то и рамками стен администрации, куда они приходят каждый день на работу. Текучка ежедневных дел, которые зачастую осуществляются под прессом требования «это нужно было сделать вчера!» рождают у подавляющего количества муниципальных служащих устойчивую реакцию на дополнительные внешние воздействия, грозящие еще большим увеличением их нагрузки. В соответствии с этикой и правилами служебного поведения ни один муниципальный служащий не позволит себе высказать недовольство действиями своего непосредственного руководителя. Однако нередко посетители, представители населения и общественности невольно становятся тем раздражающим фактором, который переполняет чашу терпения и сил чиновника. Стремясь к этичности поведения и не желая прослыть специалистом с неустойчивыми психическими реакциями в череде сложных и стрессовых ситуаций, чиновник, как правило, защищается возведением формальных и неформальных барьеров в общении. Это зачастую касается и сферы барьерности по отношению к коллегам – «дабы не получить дополнительное задание», не добавить лишней ответственности «на свою голову».

Закрытость каждого чиновника как элемента системы муниципального управления, закрытость каждого подразделения и администрации му-

ниципального образования в целом становится серьезным сдерживающим фактором в осуществлении реформы местного самоуправления и развития самого института местного самоуправления. Закрытость системы ведет к росту энтропии и угрозе разупорядочивания, дезорганизации системы отношений и взаимодействия между элементами. Сквозь барьеры уже и внутри организации информационный управляющий сигнал проходит с увеличивающимися искажениями, возвращаясь через обратную связь зачастую с еще большим искажением, а то и вовсе с потерей или имитацией самой обратной связи.

Те же самые процессы наблюдаются в формализованных взаимоотношениях и взаимодействии между администрацией и представительным органом местного самоуправления. Что уж говорить о наличии связей, отношений, тем более взаимодействия (акцентируем: ВЗАИМО!) с населением, которое, по определению, является субъектом местной власти.

Однако субъект – это тот, кто принимает решения, кто способен анализировать ситуацию, формулировать проблемы, ставить цели, разрабатывать планы, находить ресурсы, формы и методы их реализации, контролировать и оценивать действия, прогнозировать дальнейшие события.

Если рассматривать в качестве естественных фокус-групп глав администраций сельских поселений, обучающихся в Башкирской академии государственной службы и управления, то по итогам анализа можно говорить о недостаточном уровне общественно-политической и социально-экономической активности населения муниципальных образований. Особенно низким он является в сельских поселениях. Традиции коллективизма и интереса к общественной жизни, сформированные в поколениях советских людей, уступили место индивидуализации в поведении людей. Будучи уверенными, что власть должна решать их проблемы, они не имеют потребность, способность и готовность участия в местном самоуправлении кроме как в роли участника выборов или схода граждан, публичных слушаний. И то – не все, и то – при больших организационных усилиях представителей местной власти.

Таким образом, можно констатировать, что существует проблема соответствия между пределом сложности реформируемой системы местного самоуправления и привычной картиной мира, в рамках которой осуществляют жизнедеятельность как жители городов и поселков, так и муниципальные служащие любого уровня.

Когда система местного самоуправления упирается в предел сложности, перебрав некую меру этой сложности, то муниципальные управленцы не в состоянии адекватно анализировать и прогнозировать ситуации, а также принимать правильные управленческие решения. Увеличивается

процент ошибочных решений, что сказывается на их «стоимости» для муниципального образования как системы.

Предел сложности возникает, когда обостряется противоречие в уровне развития политической системы (МСУ) и гуманитарных технологий массовой социализации населения.

3. О подходах к решению проблемы.

Наш подход к разрешению этого противоречия заключается в том, чтобы рассматривать политическую социализацию в условиях местного самоуправления с позиции участия населения в продуктивной общественно-политической деятельности как освоение населением политических ролей в процессе поэтапной общественной самоорганизации.

Среди этих ролей:

– участники, активисты, организаторы, инициаторы общественно-политических событий;

– члены, актив, лидеры, руководители общественно-политических организаций;

– разработчики и реализаторы общественно-политических проектов.

С точки зрения содержания деятельности в процессе общественной самоорганизации необходимо выделить уровни политической социализации населения:

– общественно-полезная деятельность (проекты «добрых дел» в социальной сфере: образования, культуры, социальной защиты, благоустройства, экологии, помощи инвалидам, т. п.);

– социально-экономическая деятельность (проекты финансовой грамотности, предпринимательства, потребительской кооперации, т. п.);

– общественно-политическая деятельность (проекты участия в местном самоуправлении – выборы депутатом, создание ТОС, проекты в сфере решения того или иного вопроса местного значения совместно с органами местного самоуправления, или социально-экономического развития муниципального образования, т. п.).

Проектный подход в общественной жизни муниципальных образований имеет сегодня достаточное распространение. Его осуществляют разнообразные некоммерческие организации, политические партии, предпринимательские структуры.

Однако их деятельность не используется органами муниципального управления как инструмент политической социализации населения с целью его вовлечения в местное самоуправление. Да и есть ли сегодня в муниципалитетах персонифицированный или коллективный субъект самой постановки такой цели? Скорее всего, правомерно ставить вопрос о необходимости его появления. В этом случае будет с кем обсуждать тему системного подхода к поиску решений задачи роста количественных и качест-

венных показателей участия населения в местном самоуправлении за счет повышения уровня массовой политической социализации населения.

В этом же случае пригодится опыт авторских практик, которые имеются в регионах России. Сегодня это уникальная копилка опыта отдельных подвижников, преданных своей идее и за долгие годы получившие устойчивый результат и последователей.

Прежде всего необходимо назвать Глеба Тюрина, осуществившего удивительный опыт политической социализации населения сельских поселений в Архангельской области. Начав после вуза работать сельским учителем в самой «глубинной» глубинке на Мезени, он получил опыт и понимание сельской жизни «изнутри». Вот что он пишет в своем блоге[1]: «Работать с развитием деревень я начал в конце 1990-х в Архангельской области. Я основал небольшую организацию – Институт общественных и гуманитарных инициатив (ИОГИ) – сплотил команду энтузиастов. Нам везло: мы получили поддержку вице-губернатора Т. Д. Румянцевой – она создала нам тогда не по-русски благоприятные условия для работы с русскими деревнями. Собрав опыт развития глубинки в разных странах – британский, австрийский, скандинавский, американский – я разрабатывал собственные технологии, адаптируя их под работу с простыми людьми в дальнем медвежьем углу. А потом было несколько лет напряженной работы в деревнях: тысячи километров дорог, сотни встреч, сходов, семинаров, круглых столов, ночных споров. Был драйв и энергия – они поднимали самых сонных и разуверившихся. Вместе с коллегами нам удалось запустить десятки проектов развития, которые, если говорить упрощенно, строились из нескольких элементов:

1. Люди на местах объединялись, чтобы развивать свою местность. Для начала это были небольшие группы, которые становились структурой развития своей деревни, своего села — по сути, выступали в партнерстве между собой и в партнерстве с властью.

2. Эти люди сами существенно изменялись: брали на себя ответственность за свою судьбу. Уже через небольшое время они думали и взаимодействовали по-новому, получив определенные навыки и знания.

3. При поддержке меня и моих товарищей из ИОГИ, соотечественники из десятков северных деревень находили умные и оригинальные решения своим проблемам, превращали эти решения в проекты, находили и получали необходимые ресурсы, начинали реализацию проектов и в подавляющем большинстве случаев доводили их до эффективного результата – успешно завершали первые проекты и начинали новые.

Подобные изменения никогда не происходят сами собой. Чтобы они начинались, необходимое условие – чтобы с людьми работал тренер, на-

[1] URL: http://gleb-tyurin.livejournal.com/tag/%D0%90%D1 (Дата обращения: 27.10.13).

ставник. Человек, обладающий определенными гуманитарными технологиями – в ходе работы над качественными преобразованиями людей нужно сопровождать и поддерживать. И оно того стоит. Подобный способ развития приводит к мощному увеличению активов территории, к реальной ее капитализации – к тому, что бедность и бесперспективность уступают новым возможностям, новой локальной экономике. И больших денег для этого не требуется. Скорее, нужны воля, желание и определенные технологии социального консалтинга. Вместе с коллегами мы смогли показать, что реальные изменения могут быть запущены где угодно, практически в любых, даже в самых, казалось бы, безнадежных местах».

Глеб Тюрин отмечает, что в Архангельской области такой механизм был запущен более чем в пятидесяти деревнях практически во всех районах области с серьезным экономическим эффектом. Действительно, при получении на «деревенские» проекты суммы в один миллион семьсот пятьдесят тысяч рублей удалось получить результат, превышающий сумму в двадцать миллионов рублей, – то есть был создан уровень капитализации, недоступный даже для крупного американского или европейского бизнеса.

С точки зрения подготовки общественных лидеров из числа молодежи, необходимо отметить многолетнюю деятельность Сергея Тетерского – доктора педагогических наук, профессора московского гуманитарного педагогического института, директора АНО содействия воспитанию подрастающего поколения ДИМСИ. Общероссийская общественная организация «Детские и молодежные социальные инициативы» (ДИМСИ) создана им в 1995 г. Сейчас это одна из крупнейших общественных организаций детей и молодежи новой России, которая имеет региональные отделения в большинстве субъектов Российской Федерации и более 60 тысяч членов в возрасте от 8 лет. Среди них учащиеся школ, профессиональных училищ и колледжей, студенты средних и высших учебных заведений, работающая молодежь, молодые предприниматели и др.

«ДИМСИ работает во всех сферах жизни и деятельности детей и молодых людей: профориентация и вторичная занятость, культура, спорт, досуг и образование. К приоритетным направлениям деятельности организации относятся социальная поддержка проблемных групп детей, пропаганда здорового образа жизни, гражданское и патриотическое воспитание. Но самое главное – это волонтерская организация, объединяющая подростков и молодежь с активной социальной позицией, таких, которые хотят быть полезными своей стране, людям, неравнодушных к проблемам своих сверстников и взрослых. Со дня своего основания ДИМСИ является экспериментальной площадкой Российской академии образования по темам, связанным с развитием воспитательного потен-

циала детских и молодежных общественных объединений. Благодаря поддержке ведущих российских ученых, организация является опорной базой апробации инновационных образовательных технологий: проектных, тренинговых, виртуальных и др.»[1]. Всего в багаже ДИМСИ – 20 общероссийских, сотни региональных и муниципальных программ и проектов, объединенных Перспективной программой развития организации до 2095 года. Своим конечным результатом все программы ДИМСИ предполагают социальное и нравственное развитие личности ребенка, молодого человека средствами общественной деятельности. Более чем за 10 лет существования участие в программах и проектах ДИМСИ приняли более 10 миллионов детей и молодых людей.

Серьезный вклад в научной и практической деятельности по социализации детей в детских общественных организаций внес Алексей Волохов, доктор педагогических наук, председатель международной организации «Союз пионерских организаций – федерация детских организаций» (СПО-ФДО). Его самого можно назвать «продуктом системы политической социализации» советского периода, так как он работал освобожденным комсомольским работником в Воронеже и Москве (ЦК ВЛКСМ). А в новой России стал возглавлять Научно-практический центр СПО-ФДО, разрабатывающий и внедряющий вариативно-программный подход в деятельность различных детских объединений. Возглавляемый им Центр неоднократно проводил исследования, разрабатывал программы, организовывал и проводил тематические смены в МДЦ «Артек», ВДЦ «Орленок» и «Океан», отмеченные грантами федеральных органов власти, занимающихся вопросами молодежной политики. Алексей Васильевич ведет большую организационно-управленческую деятельность с лидерами более 80 субъектов СПО-ФДО.

Говоря об авторских практиках массовой политической социализации населения, начать надо было бы с массового просвещения населения методологии мыследеятельности и вовлечения населения в проектные практики Г. П. Щедровицкого, В. В. Давыдова, О. С. Анисимова и их последователей. Нужно изучить и многообразие практик педагогов-новаторов 80-х и 90-х годов XX века, объединенных массовым движением педагогики сотворчества «Эврика». Однако, это требует отдельного исследования и разговора.

Республика Башкортостан имеет свой багаж авторских практик политической социализации населения, требующих своего осмысления для решения задач развития местного самоуправления на основе повышения уровня и качества участия в нем самих граждан.

---

[1] URL: http://rudocs.exdat.com/docs/index-264222.html?page=3 (Дата обращения: 27.10.13).

На «Педагогике эволюции» с технологией развивающейся кооперации к. пед. н. Талгата Акбашева с конца 80-х годов XX в. «выросло» огромное количество общественников движения «Образование ради жизни», активисты которого занимают сегодня ряд руководящих постов как в муниципальных образованиях, так и в органах государственной власти. Последователями Т. Акбашева, родиной которого является с. Адзитарово в Кармаскалинском районе Башкортостана, реализованы тысячи локальных социально-образовательных проектов по улучшению качества жизни людей (в семье и местном сообществе) в России, Украине, Белорусии, Казахстане. А начиналось все с уникального проекта в г. Учалы, сутью которого было преодоление отчуждения населения от принятия решений и деятельности по развитию своего города. Тогда весь город, все слои населения были вовлечены в системные проекты по всем вопросам местного значения. На этом примере учились общественные лидеры других городов, регионов и стран.

Мне самой почти за 25 лет авторской практики работы с различными группами населения удалось создать международное движение – школу инструкторов общественной самоорганизации в десятке регионов России, Казахстане, Украине. Содержанием деятельности в ней являлась разработка и реализация все более сложных проектов, вовлекающих людей в процессы преобразования собственной и окружающей жизни. В этом процессе формировалось местное и профессиональное (педагогическое, НКО) сообщества, а «выпускным» испытанием становилось открытие собственной НКО. В Республике Башкортостан эта школа стала ядром подготовки кадров РДОО «Пионеры Башкортостана», а НП «Гражданский просветительский союз молодежи» и сегодня готовит инструкторов детского и молодежного движения по этой системе. В настоящее время совместно с Ассоциацией муниципальных образований осуществляется большая работа по вовлечению населения сельских поселений Республики Башкортостан в создание территориального общественного самоуправления. Имеется точка роста в с. Макарово Аургазинского района с проектом Первой тренинговой деревни «Примула», который объединил население 13 деревень темой сельского (эко-агро-этно и образовательного) туризма с перспективой создания новых рабочих мест для сельчан, развития инфраструктуры, возрождения села и роста качества жизни в целом.

Интересна практика с. Шаймуратово, пропагандируемая Рустамом Давлетбаевым – разработчиком экономической модели развития села. События в Шаймуратово наглядно доказывают, что новая экономическая модель действительно эффективна. Заброшенное село стало инновационной площадкой для научной работы ведущего Санкт-Петербургского универ-

ситета. На его базе создан региональный инновационный кластер Шаймуратово. В рамках кластера решается основная задача – это создание новых форматов сельской жизни, который будет отличаться от общепринятых стандартов или представлений обывателей о том, как живут в деревнях. Это полноценный, довольно высокий уровень жизни, который можно создать в существующих российских условиях.

Продолжая экономическую тему, необходимо отметить успешную практику З. Я. Халиковой (ТПП Республики Башкортостан) с проектом «Бизнес-лето» для молодежи, в рамках которого участники разрабатывают предпринимательские проекты, развивающие бизнес-пространство своих муниципальных образований.

Что касается непосредственно политики, то в республике действует Школа региональной политики Р. М. Ахмадинурова (130 человек за 4 года). Он отличается от реализованного на основе моей системы и с моим непосредственным участием (2006–2007 гг.) общественной самоорганизации учащейся молодежи политпроекта «Новые люди» в Волгограде (около 500 человек за год). Однако они дают возможность получить готовые решения в сфере политической социализации населения для их дальнейшего изучения, интеграции и развития.

4. О выводах.

Завершая краткий обзор авторских практик политической самоорганизации населения, необходимо отметить, что все они появились в процессе общественной самоорганизации лидеров разработки и внедрения инновационных гуманитарных технологий. С помощью этих технологий формировались новые типы связей, отношений, взаимодействия населения и власти горизонтального и вертикального типа. Это является необходимым условием решения нестандартных социально-экономических задач во времена кардинальных общественно-политических изменений жизни общества и государства.

И сегодня, в рамках разработки системы поддержки социально ориентированных некоммерческих организаций, органам региональной и местной власти необходимо активизировать и работу по формированию системы политической социализации населения. Она должна включать в себя инфраструктуру, обеспечивающую вовлечение населения в проекты социальной, экономической и политической самоорганизации. Она должна обеспечивать каждому возможность общественно-политического роста через освоение новых социальных ролей и статусов. Единство формы (инфраструктура поддержки СО НКО) и содержания (политическая социализация) является важным условием обеспечения продуктивности действий органов власти в работе с населением как реальным субъектом местного самоуправления.

УСТОЙЧИВОЕ РАЗВИТИЕ КОРЕННЫХ НАРОДОВ СЕВЕРА В РАЗРЕЗЕ СОЦИОЛОГИЧЕСКИХ ИССЛЕДОВАНИЙ

SUSTAINABLE DEVELOPMENT OF THE RADICAL PEOPLE OF THE NORTH IN A CUT OF SOCIOLOGICAL RESEARCHES

С. Х. Хакназаров,
г. Ханты-Мансийск, заведующий отделом социально-экономического развития и мониторинга Обско-угорского института прикладных исследований и разработок, кандидат геолого-минералогических наук
S. Kh. Khaknazarov,
c. Khanty-Mansiysk, head of department of socio-economic development and monitoring, Ob-Ugrian Institute of applied research and development, candidate of geological-mineralogical sciences

Аннотация: *Устойчивое развитие – это такое развитие общества, при котором удовлетворение потребностей настоящего поколения осуществляется без ущерба для будущих поколений людей, это управляемое сбалансированное развитие общества, не разрушающее своей природной основы и обеспечивающее непрерывный прогресс человеческой цивилизации. В частности, в статье рассматриваются вопросы устойчивого развития коренных народов Севера и обобщаются результаты социологических исследований, проведенных автором в 2012 г. по данной тематике.*

Ключевые слова: *устойчивое развитие, сохранение, развитие, концепция, респонденты, принципы, коренные народы Севера, традиционная культура, традиционное природопользование.*

Abstract: *The sustainable development is such development of a society at which the satisfaction of requirements of the present generation is carried out without damage to the future generations of people, this operated balanced development of a society not destroying the natural basis and providing continuous progress of a human civilisation. In particular, in article questions of a sustainable development of the radical people of the North are considered and results of the sociological researches spent by the author in 2012 on given subjects are generalised.*

Keywords: *Sustainable development, preservations, developments, the concept, respondents, principles, the radical people of the North, the traditional culture, traditional wildlife management.*

Нефтегазопромышленный комплекс округа нанес непоправимый ущерб возобновляемым природным ресурсам: сожжено в факелах сотни млрд. куб. м попутного газа, являющегося одним из крупных источников загрязнения атмосферы, что несет угрозу глобального потепления. Разлито на территории округа несколько млн. т нефти; нарушены и отчуждены сотни тыс. га земель; происходит уменьшение вылова рыбы в несколько раз; уничтожены более 1 млн. $м^3$ древесины.

По мнению Цомартова Л. В.[1], актуальность исследования феномена устойчивого развития обусловлена тем, что он стал квинтэссенцией накопленных научных представлений о характере взаимодействия человечества и природы, роли научных знаний и возможных экологических, экономических и социальных последствиях неудержимого изменения человеческого общества.

Устойчивое развитие – это такое развитие общества, при котором удовлетворение потребностей настоящего поколения осуществляется без ущерба для будущих поколений людей, это управляемое сбалансированное развитие общества, не разрушающее своей природной основы и обеспечивающее непрерывный прогресс человеческой цивилизации.

Следует отметить, что проблемы поиска путей устойчивого развития приобретают в мировой практике широкое распространение в странах с развитой рыночной экономикой. В 1992 г. в Рио-де-Жанейро были выработаны принципы устойчивого развития. Российская Федерация, подписав принятые на этой конференции документы, продемонстрировала, что она разделяет их основные идеи и считает возможным и необходимым поставить в повестку дня вопрос о переходе на модель устойчивого развития, обеспечивающую сбалансированное решение задач производственного комплекса и социально-культурной сферы, сохранения благоприятного состояния окружающей среды и рационального использования природно-ресурсного потенциала для удовлетворения жизненных потребностей нынешнего и будущих поколений.

Понятие «устойчивое развитие» включает в себя два основных признака[2]: антропоцентрический и биосфероцентрический.

Под антропоцентрическим признаком понимается выживание человечества и способность его дальнейшего непрекращающегося, непрерывно долгого развития, когда наши потомки имели бы не меньше возможностей по сравнению с настоящим поколением по удовлетворению своих потребностей в природных условиях и экологических условиях Земли и Космоса.

Биосфероцентрический признак связан с сохранением биосферы как естественной основы всей жизни на Земле, ее устойчивости и естественной эволюции с тем, чтобы дальнейшее развитие человечества не происходило бы в экофобной форме.

Формирование хозяйственной деятельности, не разрушающей биосферу, а сохраняющей ее, т. е. создание биосферосовместимого хозяйства, не выходящего за пределы несущей (экологической) емкости экосистем –

---

[1] Цомартова Л. В. Факторы устойчивого развития региональных социально-экономических систем. URL: http://science-bsea.bgita.ru/2011/ekonom_2011_1/comarova_faktory.htm (Дата обращения: 08.10.2013).

[2] Определение устойчивого развития. URL: http://www.baikal-center.ru/books/element.php?ID=1130 (дата обращения: 09.10.2013).

одна из центральных задач становления будущего «устойчивого» общества. Биосфера с этой точки зрения должна рассматриваться уже не только как кладовая и поставщик ресурсов, а как фундамент жизни, сохранение которого должно быть обязательным условием функционирования социально-экономической системы и ее отдельных элементов. Достаточно научно-обоснованного решения создания биосферосовместимого хозяйства пока не существует.

Устойчивое развитие с общенациональной точки зрения – это управляемое развитие человеческого сообщества с целью сохранения биосферы в целях его непрерывного поступательного существования.

В широком смысле оно предполагает выявление, наблюдение и мониторинг за системой показателей, характеризующих тенденции развития жизни, как минимум, в семи аспектах в целях их развития по оптимистичному сценарию: географический; экономический; экологический; культурологический, идеологический, правовой и управленческий, политический.

Для России принципы устойчивого развития формулируются следующим образом[1]:

– каждый человек имеет право на здоровую и деятельную жизнь в гармонии с природой в экологически чистой и благоприятной для него окружающей среде;

– социально-экономическое развитие необходимо направить на улучшение жизни всех людей, сохранение природы и природных ресурсов, усиление ответственности за деятельность, наносящую ущерб окружающей среде;

– важно сохранять биосферу, обеспечивать биотическую регуляцию и стабилизацию окружающей среды;

– рациональное природопользование должно основываться на неистощительном использовании возобновляемых и экономном использовании невозобновляемых ресурсов, на своевременной утилизации отходов и их безопасном захоронении;

– защита окружающей среды – важная часть устойчивого развития;

– хозяйственная деятельность должна становиться социально и экологически безопасной и сопровождаться уменьшением различия в уровне жизни людей, масштабов бедности и нищеты, усилением взаимосвязи экономики и экологии, формированием единой (сбалансированной) экологизированной системы экономического развития;

– укрепление экономики Ханты-Мансийского автономного округа – Югры, как составной части российской экономики, осуществление структурных преобразований, повышение ее эффективности необходимо осуще-

[1] Концепция перехода Российской Федерации к устойчивому развитию: Указ Президента Российский Федерации от 01.04.1996 г. № 440 // Российская газета. – 1996. – 9 апреля.

ствлять на базе современных экологически безопасных технологий с использованием современного мирового опыта;

– демографическая политика должна учитывать стратегические цели устойчивого развития и формировать у населения сознательное отношение к планированию семьи;

– сохранение для всех народов и этносов, проживающих в Российской Федерации, их культур, традиций, среды обитания должно быть одним из приоритетов национальной политики государства на всех этапах перехода к устойчивому развитию;

– стратегия постепенного регулируемого государством перехода к устойчивому развитию должна осуществляться с учетом особенностей отдельных регионов России. В отдельных регионах, городах и субъектах Российской Федерации темпы и сроки преобразований могут быть различными, но экологический императив следует строго согласовывать с требованием общей стабильности, с реальной ситуацией и т. п.

Устойчивое развитие коренных малочисленных народов Севера предполагает укрепление их социально-экономического потенциала, сохранение исконной среды обитания, традиционного образа жизни и культурных ценностей на основе целевой поддержки государства и мобилизации внутренних ресурсов самих народов в интересах нынешнего и будущего поколений.

В соответствии с Распоряжением Правительства РФ от 04.02.2009 г. № 132-р[1], определена Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, которая представляет собой систему современных взглядов, принципов и приоритетов в отношении деятельности федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов РФ, органов местного самоуправления в сфере обеспечения устойчивого развития КМНС.

Целью Концепции устойчивого развития является создание в Российской Федерации условий для формирования устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера на основе укрепления их социально-экономического потенциала при сохранении исконной среды обитания, традиционного образа жизни и культурных ценностей этих народов.

В целях обеспечения экономического и социально-экологического устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера необходимо содействовать созданию благоприятной среды для их жизнедеятельности, хозяйствования и духовного возрождения в современных ус-

[1] Распоряжение Правительства РФ от 04.02.2009 г. № 132-р «Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации».

ловиях путем целенаправленного, системного, согласованного и эффективного применения различных рычагов и механизмов государственной поддержки[1].

С целью выяснения мнения по теме устойчивого развития коренных народов Севера, нами в 2012 г. проведен пробный экспертный опрос по специально разработанной автором анкете.

В экспертном опросе приняли участие 71 респондент. Из них: ханты-26 (36,6%), манси – 11 (15,5%), ненцы – 1 (1,4%), русские и другие – 33 (46,5%). Среди них: мужчин – 14 (19,7%), женщин – 57 (80,3%). Возраст респондентов от 20 до 60 и старше лет.

Образование респондентов: начальное – 1,41%, среднее – 2,82%, среднее специальное – 16,9%, незаконченное высшее – 11,27%, высшее – 56,34%. Респонденты, имеющие ученую степень кандидата или доктора наук, – 11,27%.

Касаясь вопроса о возможности устойчивого развития отдельно региона, нами был поставлен следующий вопрос: *«Возможно ли устойчивое развитие конкретного региона (например, ХМАО – Югра) в отдельности?»*.

Таблица 1

Распределение ответов на вопрос:
«Возможно ли устойчивое развитие конкретного региона (например, ХМАО – Югра) в отдельности?»

Варианты ответов	Число ответивших	% от числа опрошенных
Да	27	38,03
Нет	21	29,58
Затруднились ответить	23	32,39
Итого	**71**	**100,00**

Как показывают данные, приведенные в табл. 1, относительное большинство респондентов (38,0%) считают, что устойчивое развитие конкретного региона (например, ХМАО – Югра) в отдельности возможно. 29,6% респондентов считают, что это невозможно. Затруднялись ответить на данный вопрос – 32,4% респондентов.

Затрагивая вопрос о том, могут ли устойчиво развиваться коренные малочисленные народы Севера, без взаимодействия с другими народами, проживающими в автономном округе, 59,2% респондентов считают, что это невозможно (табл. 2).

[1] Хакназаров С. Х. Коренные малочисленные народы в условиях интенсивной эксплуатации энергетических ресурсов ХМАО: состояние и перспективы. – Томск: изд-во Том. ун-та, 2003. – 172 с.

Таблица 2

Распределение ответов на вопрос: «Могут ли устойчиво развиваться коренные народы Севера без взаимодействия с другими народами, проживающими в автономном округе?»

Варианты ответов	Число ответивших	% от числа опрошенных
Да	13	18,3
Нет	42	59,2
Затруднились ответить	16	22,5
Итого	**71**	**100,0**

Отвечая на вопрос: *«Если нет, то почему?»*, большинство ответивших респондентов (23,6%), так как, все в природе взаимосвязано и все люди (вне зависимости от их национальности) между собой также взаимосвязаны в целом.

По результатам исследований (табл. 3) мы также выяснили, что устойчивое развитие КМНС невозможно без сохранения и развития их традиционного природопользования (традиционной хозяйственной деятельности). Так считают абсолютное большинство респондентов (около 80%). Считают, что это возможно, лишь – 4,2% респондентов.

Таблица 3

Распределение ответов на вопрос: «Возможно ли устойчивое развитие коренных народов Севера без сохранения и развития их традиционного природопользования?»

Варианты ответов	Число опрошенных	% от числа опрошенных
Да	3	4,2
Нет	56	78,9
Затруднились ответить	12	16,9
Итого	**71**	**100,0**

О невозможности устойчивого развития КМНС без сохранения их родных языков и традиционной культуры свидетельствуют данные, представленные в таблицах 4 и 5, где видно, что абсолютное большинство респондентов (81,7% и 84,5% соответственно с соответствующими позициями в таблицах 4 и 5).

Таблица 4

Распределение ответов на вопрос: «Возможно ли устойчивое развитие коренных народов Севера без сохранения их родных языков?»

Варианты ответов	Число ответивших	% от числа опрошенных
Да	4	5,6
Нет	58	81,7
Затруднились ответить	9	12,7
Итого	**71**	**100,0**

Таблица 5

Распределение ответов на вопрос:
«Возможно ли устойчивое развитие коренных народов Севера без сохранения их традиционной культуры?»

Варианты ответов	Число ответивших	% от числа опрошенных
Да	3	4,2
Нет	60	84,5
Затруднились ответить	8	11,3
Итого	**71**	**100,0**

Соответственно, лишь – 5,6 и 4,2% респондентов полагают, что такое устойчивое развитие возможно (табл. 4–5).

О степени информированности респондентов. По результатам исследований мы выяснили, что большинство респондентов (63,4%) знают о существовании Федерального и Окружного законов «Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации, и «Концепция устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера Ханты-Мансийского автономного округа – Югры».

Но несмотря на то, что большинство респондентов знают, есть и доля респондентов (32,4%), которые не знают о существовании таких Федеральных и Окружных законов, касающихся устойчивого развития КМНС.

Незначительное количество респондентов (28,2%) полагают, что основные цели вышеназванных Концепции достижимы, и примерно 24% респондентов неуверенны, что эти цели достижимы в современных условиях.

Отвечая на вопрос: *«Как Вы думаете, данные Концепции реально могут решить следующие задачи?,* большинство респондентов (56,3%) считают, что данные Концепции могут решать задачи по сохранению иконной среды обитания и традиционного образа жизни коренных народов Севера. 52,1% ответивших респондентов полагают, что эти Концепции содействуют духовному и национально-культурному развитию, повышению уровня образования и профессиональной подготовки коренных малочисленных народов Севера. А 50,7% ответивших респондентов отметили, что вышеназванные Концепции могут решать задачи по сохранению и дальнейшему развитию традиционных видов хозяйственной деятельности КМНС и повышению эффективности использования природных ресурсов автономного округа. Также 47,9% ответивших респондентов считают, что Концепции решают задачи по повышению качества жизни, улучшению здоровья, созданию системы жизнеобеспечения и социально-бытовых условий, способствующих удовлетворению жизненно-важных потребностей коренных малочисленных народов Севера.

Далее отметим, что, примерно 34% опрошенных думают, что Концепции также могут способствовать решению задач по развитию хозяйственно-

экономической инфраструктуры в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности при сохранении экологического баланса. Самое парадоксальное заключается в том, что 31,0% ответивших респондентов предполагают, что данные Концепции способны решать задачи по активации инвестиционной и предпринимательской деятельности КМНС, развитию торговых, финансовых и хозяйственных связей и интеграции в региональную экономику. И примерно такая же доля респондентов (31%) отметили, что Концепции могут также решать вопросы, связанные со стабилизацией экономического состояния и повышением экономической эффективности деятельности общин и других организаций КМНС, осуществляющих традиционную хозяйственную деятельность.

В заключение отметим, что проблема устойчивого развития коренных малочисленных народов Севера является актуальной и требует дальнейших исследований теоретического и прикладного характера. Проведенный первый пробный социологический опрос на тему устойчивого развития коренных народов Севера имел статус пробно-экспертного характера. Большинство опрошенных (более 70%) – это работники образования, здравоохранения, науки и культуры. Из них доля руководителей и служащих составила 16,9%. В дальнейшем необходимо продолжить исследование в виде массовых опросов по данной тематике на территориях муниципальных образований Югры, чтобы выяснить мнения различных категорий граждан, в т.ч. проживающих в поселках, деревнях, стойбищах и т. п.

ОЦЕНКА КАЧЕСТВА СОЦИАЛЬНЫХ ОТНОШЕНИЙ ЖИТЕЛЯМИ ТОЛЬЯТТИ[1]

ESTIMATION QUALITY SOCIAL RELATIONS INHABITANT TOGLIYATTI

И. В. Цветкова,
г. Тольятти, профессор Тольяттинского государственного университета,
доктор философских наук.
I.V.Tsvetkova,
c. Togliyatti, assistant professor, State University Togliyatti,
doctor of the philosophical sciences

Аннотация: *Автор статьи анализирует результаты социологических исследований в Тольятти. Они показывают, что мнения жителей о качестве социальных отношений различаются в зависимости от возраста, социального положения. Оценка качества социальных отношений отрицательно влияет на отношение населения к городу.*

[1] Работа выполнена в рамках государственного задания «Реформирование моногорода в условиях модернизации российского общества (на примере социологического анализа г.о. Тольятти) № госрегистрации 6.1484.2011.

Ключевые слова: *социальное развитие, социальные отношения, образ города, модернизация, моногород, социальные ценности, условия жизни, социальное самочувствие.*

Abstract: *The Author of the article analyses the results of the sociological studies in Togliyatti. They show that opinions of the inhabitants about quality of the social relations differ depending on age, social position. The Estimation quality social relations negatively influences upon attitude of the population to city.*

Keywords: *the social development, social relations, image of the city, modernization, industrial city, social value, condition to life's, social general state.*

В настоящее время понятие «качество жизни населения» нередко рассматривают в контексте эффективного использования трудовых ресурсов в условиях диверсификации экономики. Однако реализация социально-трудового потенциала в свою очередь зависит не только от создания новых рабочих мест, но и от влияния множества факторов, которые находят воплощение в субъективных оценках социальных отношений.

Базисом социальной интеграции общества выступает качество социальных отношений, которое проявляется в доверии к различным структурам, отношении к правопорядку, уверенности в завтрашнем дне не только себя и своего ближайшего окружения, но и страны в целом. Концепции социального качества появились как своеобразный ответ на реально существующую проблему сочетания экономической и социальной политики в европейских государствах в 90-х годах XX века. С введением этого понятия положение социальной политики изменилось, она оказалась равной по своему значению экономической политике. Для достижения доступного уровня социального качества необходимо выполнение определенных условий[1].

В настоящее время понятие «качество жизни населения моногорода» нередко рассматривают в контексте эффективного использования трудовых ресурсов в условиях диверсификации экономики. Однако реализация социально-трудового потенциала в свою очередь зависит не только от создания новых рабочих мест, но и от влияния множества факторов, которые находят воплощение в субъективных оценках социальных отношений[2].

В июне 2012 г. сотрудниками и студентами секции «Социология» Тольяттинского государственного университета был проведен опрос жителей города Тольятти с целью изучения отношения к оценке качества социальных отношений в моногороде.

---

[1] Григорьева Н. С. «Активное гражданство»: стратегия и механизм современной европейской социальной политики. URL: http://www.socpolitika.ru/rus/social_policy_research/applied_research/document5591.shtml (Дата обращения: 28.12.12).

2 Добрынина Е. С кого начинается Родина. URL: http://www.rg.ru/2010/11/30/patriotysite.html (Дата обращения: 28.12.12).

Всего было опрошено 839 респондентов в возрасте от 20 до 60 лет. Анкетирование было проведено среди жителей, которые в настоящее время имеют постоянную работу на основе квотной пропорциональной выборки. Опрос проводился по месту жительства респондентов в трех районах города. Данная модель выборки позволяет корректно распространить данные в пределах ошибки репрезентативности ±5% для уровня значимости 0,05 в масштабах г. Тольятти. Данные обрабатывались при помощи программы SPSS-20. Качество социальных отношений респонденты оценивали при помощи выбора одного из двух вариантов 10 парных суждений.

Уверенность в том, что «Наша страна сможет в ближайшее время добиться успехов в создании современных технологий и производства», выразили 56% опрошенных. Данный вариант ответа чаще находит позитивный отклик у молодежи в возрасте от 20 до 30 лет.

Противоположного мнения – «экономика страны и в дальнейшем будет опираться только на добычу сырьевых ресурсов» – придерживаются 44% респондентов. Оно чаще свойственно представителям возрастной группы от 31 до 40 лет.

Убеждение в необходимости сильной государственной власти выразили три четверти опрошенных. Четверть участников опроса не видит необходимости в сильной государственной власти.

Две трети опрошенных считают, что «существующая в России бюрократическая система, коррупция, взяточничество унижают человеческое достоинство». Респонденты, которые оценивают материальное положение «ниже среднего», на 12% чаще, чем другие, выделяют этот вариант ответа.

Примерно треть респондентов полагает, что в бюрократической системе гражданам легко жить, решать насущные вопросы с помощью взяточничества, нужных связей. Участники опроса с оценкой материального положения «выше среднего» на 10% чаще, чем другие, придерживаются подобного мнения.

Почти три четверти опрошенных полагают, что большинство граждан России живет на грани бедности. Участник опроса с оценкой материального положения «ниже среднего» на 9% чаще, чем другие, выражают согласие с данным утверждением.

Противоположное мнение – «В нашей стране достигнут достаточно высокий уровень жизни большинства граждан» – выражают 29% респондентов. Оно чаще распространено среди участников опроса с оценкой материального положения «выше среднего».

«В нашем обществе личность может самореализоваться, все пути открыты», – утверждает треть опрошенных. Этого мнения чаще придерживается молодежь в возрасте до 30 лет, а также участники опроса, которые оценивают свое материальное положение «выше среднего».

Две трети участников опроса считают, что в нашем обществе самореализация личности полностью зависит от материального положения и связей. Данный вариант ответа чаще отмечают респонденты, относящиеся к возрастной группе от 31 до 40 лет.

Мнение о том, что «в нашем обществе высокий уровень преступности, опасно жить», выражают 72% респондентов. Данный вариант ответа чаще отмечают участники опроса в возрасте 31–40 лет.

Больше четвертой части опрошенных полагают, что в нашем обществе граждане чувствуют себя защищенными. Приверженцами этой позиции чаще являются люди в возрасте 50–60 лет.

Треть участников опроса считает, что сотрудники правоохранительных органов ведут себя в рамках закона, помогают гражданам и защищают их. Представители старшего поколения в возрасте 50–60 лет, а также участники опроса с оценкой материального положения «выше среднего» чаще поддерживают это суждение.

70% опрошенных придерживаются мнения, что «сотрудники правоохранительных органов часто сами могут нарушать закон и права личности». Эту позицию чаще разделяют респонденты среднего возраста от 30 до 50 лет, а также участники опроса с оценкой материального положения «ниже среднего».

Мнение о том, что «равенство перед законом имеет реальное воплощение в жизни», разделяет 31% респондентов. Участники опроса из старшей возрастной группы, а также респонденты, оценивающие свое материальное положение «выше среднего», на 10% чаще выделяют этот вариант ответа.

Две трети участников опроса считают, что люди, имеющие власть и деньги, имеют реальные возможности обходить законы. Это мнение чаще выражают люди среднего возраста. Оно также свойственно участникам опроса с низким уровнем материальной обеспеченности.

Треть респондентов согласны с тем, что «в нашей стране принимаются эффективные меры для борьбы с коррупцией». Участники опроса с оценкой материального положения «выше среднего» чаще соглашаются с данным суждением.

70% опрошенных высказывают мнение: «Те, кто берет взятки в крупных размерах, чаще всего, остаются безнаказанными». Этот вариант ответа чаще характерен для респондентов с низким материальным положением.

Положительное отношение к суждению «Человек, оказавшийся в трудной жизненной ситуации, может рассчитывать на достаточную помощь и поддержку государства» выражено в трети анкет. Это мнение чаще

свойственно представителям старшей возрастной группы, а также респондентам с высокой оценкой материального положения.

Две трети опрошенных считают, что человек, попавший в беду, может рассчитывать только на себя и своих близких. Данный вариант ответа чаще отмечают респонденты с оценкой материального положения «ниже среднего».

О социальном самочувствии юных жителей Тольятти свидетельствует, в частности, их мнение о положительных аспектах жизни в этом городе.

На вопрос «Что Вам нравится в г. Тольятти?», более половины респондентов (51%) отметили, что испытывают любовь к своему дому, двору, улице. 49% подростков считают, что в Тольятти имеется возможность для занятий спортом. Данные показатели являются относительно стабильными по сравнению с 2005 г.

Чуть меньше – 47% школьников – убеждены, что здесь всегда есть места для отдыха, развлечений, проведения своего досуга. Этот показатель юные респонденты отмечают на 18% реже, чем восемь лет назад.

Около одной трети учащихся отметили, что город Тольятти является современным молодежным городом. Несмотря на то что в наше время, как и прежде, в советский период, средний возраст тольяттинцев составляет примерно сорок лет, происходит снижение популярности стереотипа «молодежного города» за последние восемь лет на 17%.

Разнообразие учебных заведений, как привлекательную черту Тольятти, отмечает треть опрошенных подростков. Результаты опроса по этому показателю на 19% ниже, чем в 2005 г.

Согласие с суждением «Мне нравятся люди, которые здесь живут» выражают 27% опрошенных. В анкетах прошлого года оно встречается на 13% реже, чем восемь лет назад.

Насыщенную культурную и спортивную жизнь, живописные окрестности и места загородного отдыха, красивые здания, памятники отмечает четвертая часть респондентов. По сравнению с данными 2005 г., результаты опроса по этим показателям ниже на 6%–12%.

22% опрошенных отмечают в качестве привлекательной черты Тольятти большой ассортимент товаров на рынках и в магазинах. За последние восемь лет произошло снижение результатов анкетирования по этому показателю в два раза.

Мнение о хорошей работе городского транспорта остается относительно стабильным на протяжении восьми лет, его придерживается 21% опрошенных.

Достаточно высокий уровень жизни населения в качестве привлекательной черты жизни в Тольятти отмечено в 17% анкет. Данный показатель в два раза ниже, чем в 2005 г.

Аналогичная тенденция наблюдается относительно мнений об оценке возможностей получения качественного образования, только снижение показателей по этой характеристике условий жизни более существенно, почти в три раза.

16% подростков считают свой родной город чистым и благоустроенным. За последние восемь лет произошло снижение показателя на 8%.

Всего 15% респондентов отмечают, что в условиях Тольятти можно быть спокойным за себя и своих близких. Распространение этого мнения характеризует небольшая отрицательная динамика.

11% участников опроса считают, что в Тольятти можно найти достойную работу. По сравнению с результатами опроса восьмилетней давности респондентов, разделяющих это мнение, в три раза меньше.

Возможность получить качественное медицинское обслуживание указывает 9% подростков, этот показатель упоминается в два раза реже, чем в 2005 году.

Всего 8% респондентов считают свой родной город известным во всей стране, в котором престижно жить. Данное мнение в прошлом году распространено почти в три раза реже, чем в 2005 году.

В целом средняя частота упоминаний молодыми тольяттинцами положительных аспектов жизни в Тольятти за последние пять лет снизилась в полтора раза[1]. По ряду показателей: оценки престижности города, удовлетворенности качеством образования, медицинского обслуживания, оценки возможностей трудоустройства – снижение показателей произошло в два–три раза.

Таким образом, несмотря на относительную стабилизацию социально-экономической ситуации в моногороде, оценка качества социальных отношений оставляет желать лучшего. Согласно результатам исследования, приблизительно треть опрошенных удовлетворена жизнью в условиях как моногорода, так и российского социума в целом. Две трети участников опроса – представили наиболее экономически активной части населения – не удовлетворены качеством социальных отношений. К этой категории чаще относятся респонденты среднего возраста от 30 до 50 лет, а также участники опроса с невысокой оценкой уровня благосостояния. Не может не тревожить тот факт, что неудовлетворенность качеством отношений сочетается с социальным «цинизмом», который проявляется в недоверии к государству, правоохранительным органам, а также к различным аспектам социальной политики, которые направлены на поддержание солидарности и социальной сплоченности.

[1] Цветкова И. В. Престиж города в представлениях молодых тольяттинцев // Социологические исследования. – 2010. – № 3. – С.106–111.

РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНОГО УПРАВЛЕНИЯ В КЫРГЫЗСКОЙ РЕСПУБЛИКЕ И ЕГО СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ

THE DEVELOPMENT OF MUNICIPAL GOVERNMENT IN THE KYRGYZ REPUBLIC AND ITS IMPROVEMENT

Ж. П. Пайзилаева,
г.Бишкек, Кыргызстан, студент Академии государственного Управления при Президенте Кыргызской Республики[1]
Z. P. Payzilaeva,
c. Bishkek, Kyrgyzstan, student the Academy of Public Administration under the President of the Kyrgyz Republic

Аннотация: *Несмотря на пятнадцатилетний опыт развития местного самоуправления, до сих пор понятие и организация муниципальной службы остаются достаточно новыми явлениями в отечественной истории государственного строительства. Ибо развитие института местного самоуправления, с которым непосредственно связана муниципальная служба, фактически не изменило основного инструмента в этой сфере – местного управленца.*

Ключевые слова: *Кыргызская республика, муниципальная служба, государственная администрация, децентрализация, реформа, муниципальные кадры, программа развития.*

Abstract: *Despite the fifteen years of development history of the local self-governance, however the definition and organization of municipal service still remain new in the local history of state building. The development of local self-governance institute which is linked to municipal service, in fact has not changed the basic tool in this sphere-the local governance.*

Keywords: *The Kyrgyz Republic, municipal service, state administration, decentralization, reform, municipal cadres, development program.*

Кыргызстан на современном этапе своего развития встал на путь формирования новой политической системы, строительства демократического общества, перехода от плановой экономики к рыночной, проведения политических реформ, реформ в банковской и финансовой сферах и т. д. Начала складываться новая структура органов государственной власти.

Уже первые годы преобразований показали, что существовавшие механизмы управления пока являются неэффективными, они просто перестали соответствовать новым условиям. В связи с этим был взят курс на реорганизацию всей системы государственного управления, формирование эффективной государственной службы.

Практика последних лет показала, что особая роль в успешном проведении демократических реформ в нашем обществе принадлежит системе государственных органов власти, государственной службы управления как эффективного механизма, призванного обеспечить реализацию задач и функции правового государства.

[1] Научный руководитель: кандидат политических наук Эсенбаев А. Э.

Развитие современного общества, в особенности в XXI в., требует сосредоточения человеческих усилий, и в решении этих проблем особая роль принадлежит в сфере государственного и муниципального управления и службы. Система государственного и муниципального управления играет особенно важную роль в период судьбоносных преобразований, которые переживает сегодня Кыргызстан.

Поэтому от эффективности осуществления публичного (государственного или местного) управления зависит вся суть выстраивания политического, экономического, социального, правового, культурного пространства государства.

Суть проводимых реформ в области государственного управления и государственной службы в Кыргызской республике не должна сводиться только к сокращению количества министерств и ведомств, численности государственных служащих, в них работающих. По своей сути административные реформы представляют непрерывный, быстроразвивающийся процесс, так как возникают перед органами муниципального управления новые пути и новые возможности.

Становление государственности является одной из ключевых задач современного Кыргызстана. И решение ее во многом зависит от лиц, работающих в государственных и, – местных органах власти – государственных и муниципальных служащих, от их профессионализма, компетентности. Публичная деятельность в области государственного и местного (муниципального) управления на данном этапе Кыргызстана исходит от их конституционного разграничения и политико-правового закрепления как государственной и муниципальной службы.

Однако понятие муниципальной службы, как отдельного специфичного института осуществления управленческой деятельности, получило свое законодательное отражение в Кыргызстане только с принятием в 2002 году новой редакции закона Кыргызской Республики «О местном самоуправлении и местной государственной администрации».

В силу такого разграничения на сегодня количество одних только муниципальных служащих превышает 8,5 тысячи, осуществляющих свою деятельность в 472 айыльных, поселковых и 25 городских кенешах, 497 сельских и городских управах, мэриях городов.

Децентрализация государственного управления и развитие местного самоуправления являются ключевыми направления административных реформ, проводимых в Кыргызской Республике[1]. В 2001 г. были проведены выборы глав местного самоуправления айылов, поселков и городов районного значения и областного значения и сформированы распорядительно-

[1] «Комплексные основы развития Кыргызской Республики» и «Национальная стратегия сокращения бедности на 2003–2005 гг.»

исполнительные органы местного самоуправления – айыл окмоту, городская управа и мэрия на новых принципах. Ранее на принципы самоуправления были переведены города Бишкек и Ош. Дальнейшие реформы и развитие местного самоуправления невозможны без развития человеческого потенциала. Нормативно-правовая база создает всего лишь благоприятные условия, а претворять в жизнь новые для нас идеи и концепции самоуправления должны депутаты местных кенешей, сотрудники мэрий, городских управ, айыл окмоту. Кадры органов местного самоуправления должны обладать достаточными правовыми, финансовыми и экономическими знаниями, составляющими основу местного самоуправления в Кыргызской Республике и уметь применять их на практике для принятия обоснованных решений. Также они должны овладеть навыками современного менеджмента, организации и взаимодействия с другими секторами общества для реализации принятых решений и развития местного сообщества [1].

Международный опыт строительства основ народовластия показывает, что местное самоуправление только тогда превращается в действительно эффективную систему управления, реально осуществляющую свою власть, когда для этого существуют экономические и финансовые возможности, т.е. прочная материально-финансовая база. Это и есть основа, позволяющая местным сообществам через соответствующие органы по существу достойно реализовывать собственные территориальные задачи и проводить, посредством делегированных функций, общую, государственную политику на местах.

В то же время, характеризуя финансово-экономические основы местного самоуправления, невозможно не учитывать общее состояние и положение экономики в государстве. Их взаимосвязь настолько тесно переплетена, что слабость производственно-экономической и общегосударственной сферы страны прямо влияет на местную материально-хозяйственную базу. И напротив, неразвитость местной производственной, социальной и иной инфраструктуры тяжелым грузом ложится на всю государственную систему. Экономическую основу местного самоуправления Кыргызской Республики – в соответствии с законодательством республики[2] – составляют недвижимое и движимое муниципальное имущество, денежные средства органов местного самоуправления, ценные бумаги, природные ресурсы, находящиеся на данной территории, иные объекты гражданских прав, а также предприятия, организации и учреждения, осуществляющие деятельность на соответствующей территории.

Таким образом, становление государственности является одной из ключевых задач современного Кыргызстана. И решение ее во многом за-

[1] Закон Кыргызской Республики «О местном самоуправлении» от 15.07.2011 г. № 101.
[2] Там же.

висит от лиц, работающих в государственных и местных органах власти – государственных и муниципальных служащих, от их профессионализма, компетентности.

Показателен в этом отношении опыт зарубежных стран, где кадровому вопросу, подготовке, повышению квалификации и переквалификации управленческого аппарата для местного самоуправления уделяется большое внимание, и поэтому, в частности, в западноевропейских странах ежегодно проходят подготовку и переподготовку порядка 10% от общего состава кадров местных органов власти[1].

В некоторых странах подготовка муниципальных кадров возведена в ранг обязательств центральных органов власти, в частности, в Греции, Испании, Люксембурге. В отдельных странах подготовку служащих организуют национальные союзы местных органов власти либо они принимают активное участие в системе подготовки муниципальных кадров (Швеция, Норвегия, Финляндия, Великобритания и т. д.).

В Кыргызстане подготовка профессиональных управленцев для системы местного самоуправления является наиважнейшей задачей и приоритетом государственных органов. И эта задача реализуется в рамках ключевых направлений государства, обозначенных в стратегии развития страны[2].

Ее осуществление является трудным процессом, причем усложняемым не только тем, что в настоящее время идет становление национальной системы муниципальной службы, но и тем, что фактически только начали закладываться принципы профессионализма в самой системе государственной службы. Более того, сложность поставленной задачи и в том, что муниципальные кадры еще не совсем понимают свою роль в развитии и оказании качественных услуг местному сообществу, притом что местные публичные институты власти проходят период болезненной трансформации, прежде всего, перехода с административно-командного на демократический принцип управления.

Таким образом, несмотря на пятнадцатилетний опыт развития местного самоуправления, тем не менее, до сих пор понятие и организация муниципальной службы остаются достаточно новыми явлениями в отечественной истории государственного строительства. Ибо развитие института местного самоуправления, с которым непосредственно связана муниципальная служба, фактически не изменило основного инструмента в этой сфере – местного управленца.

В Кыргызстане подготовка профессиональных управленцев для системы местного самоуправления является наиважнейшей задачей и приори-

[1] Э. А. Уткин, А. Ф. Денисов. Государственное и региональное управление. М. 2002.
[2] О. С. Шадыбеков, З. А. А. Карашев, О. С. Тарбинский. Организационно-правовые основы местного самоуправления Кыргызской Республики. Бишкек 2004.

тетом государственных органов. И эта задача реализуется в рамках ключевых направлений государства, обозначенных в стратегии развития страны.

РОЛЬ ОБЩЕСТВА В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

THE ROLE OF SOCIETY IN LOCAL GOVERNANCE

А. М. Муратбекова,
г.Бишкек, Кыргызстан, студент Академии государственного Управления при Президенте Кыргызской Республики[1]
A. M. Muratbekova,
c. Bishkek, Kyrgyzstan, student the Academy of Public Administration under the President of the Kyrgyz Republic

Аннотация: *Решение целого ряда проблем, связанных с привлечением населения к участию в местном самоуправлении, зависит от органов местного самоуправления, которые призваны разработать формы наиболее эффективного сотрудничества с населением муниципального образования.*

Ключевые слова: *Местное самоуправление граждан, закон, информация, стимул.*

Abstract: *Address a number of problems associated with the encouragement of public participation in local government depends on local governments, which are designed to develop the most effective forms of cooperation with the population of the municipality.*

Keywords: *Local government, citizens, law, information, incentive.*

Одной из форм народовластия, признаваемой и гарантируемой законом, является местное самоуправление – самостоятельная и под свою ответственность деятельность населения по решению вопросов местного значения.

Согласно Конституции КР, местное самоуправление в субъектах страны и их таксономических звеньях (городах, сельских поселениях, административных районах) должно осуществляться с учетом исторических природных, экономических, демографических условий и особенностей, а также местных традиций.

Законодательство Кыргызской Республики о местном самоуправлении предоставляет населению широкие права на самоуправление. Основными организационными формами осуществления местного самоуправления выступают формы прямого волеизъявления граждан – референдумы, муниципальные выборы, сходы, собрания граждан, публичные слушания, конференции граждан, правотворческая инициатива, территориальное общественное самоуправление, представляющее собой самоорганизацию граждан по месту их жительства на части территории муниципального образования (микрорайонах, кварталах, улицах, дворах и территориях поселений, не являющихся муниципальным образованием).

[1] Научный руководитель: старший преподаватель Кулова Г. С

Кроме того, в Законе предусмотрено голосование по вопросам изменения границ муниципального образования и преобразования муниципального образования. Также предполагаются и опросы граждан для выявления мнения населения и его учета при принятии решений органами местного самоуправления. Эти формы участия граждан в осуществлении местного самоуправления также введены в уставы муниципальных образований. Все это должно повысить интерес населения к участию в управлении, укрепить связь граждан с органами местного самоуправления.

Перспективы дальнейшего становления различных форм самоорганизации граждан во многом будут определяться существующим на сегодняшний день отношением населения к участию в общественной жизни, проявлением активной гражданской позиции.

Результаты статистических исследований в городе Бишкеке показывают, что из всех форм участия в реализации местного самоуправления больше всего людей задействовано в организации выборов (57%).

В то же время население города еще слабо вовлечено в другие формы самоорганизации граждан. Так, только 28% граждан из числа опрошенных участвуют в собраниях по месту жительства, только по 15,9% принимают участие в работе территориальных общественных самоуправлений и входят в группы гражданской инициативы по организации товариществ собственников жилья. Таким образом, участие населения в работе добровольных объединений, в различных коллективных действиях и мероприятиях находится пока на достаточно низком уровне.

Данные об участии людей с различным уровнем образования в осуществлении местного самоуправления свидетельствуют о том, что люди, имеющие высшее образование, активнее реализуют свое право на самоуправление (45%), а из числа имеющих средне-специальное, только 25,9%. Можно сделать вывод: для реализации своих прав на самоуправление требуется определенный уровень образованности, знаний законодательства, информированности.

Наиболее высокая активность у людей в возрасте 30-50 лет (50%), активность граждан в возрасте 26–29 лет значительно ниже (23,7%). Пассивнее других групп горожан участвуют в различных формах самоорганизации лица предпенсионного возраста (11%).

Молодежь более активно занимается в избирательных кампаниях, и не только в качестве голосующих в день выборов, но и принимает активное участие в работе участковых избирательных комиссий, в сборе подписей в пользу кандидатов, в распространении их предвыборных материалов, в организации встреч с избирателями. Люди предпенсионного и пенсионного возраста предпочитают участвовать в работе групп гражданских инициатив, в собраниях граждан.

Решение целого ряда проблем, связанных с привлечением населения к участию в местном самоуправлении, зависит от органов местного самоуправления, которые призваны разработать формы наиболее эффективного сотрудничества с населением муниципального образования.

Первоочередной задачей органов местного самоуправления должно стать обеспечение условий, при которых каждый человек будет иметь реальную возможность влиять на процесс выработки и принятия решений органами и должностными лицами местного самоуправления.

Одной из задач органов местного самоуправления должно стать информирование населения о возможностях участия в местном самоуправлении и поддержка граждан. В этой связи необходимо проведение следующих мероприятий.

– Размещение в местных средствах массовой информации и на сайте муниципального образования сообщений о тематике предстоящих заседаний представительного органа с указанием места и времени его проведения.

– Рассылка специальных обращений к населению с просьбой высказать замечания и предложения по вопросам повестки предстоящего заседания представительного органа.

– Осуществление работы с местными активистами и общественными группами, с органами территориального общественного самоуправления. Привлечение активных представителей населения к подготовке вопросов, выносимых на обсуждение представительного органа муниципального образования.

Очевидно, что привлечение населения к участию в местном самоуправлении следует рассматривать как первоочередную задачу не только органов государственной власти и местного самоуправления, но и самих граждан. Планомерная и систематическая деятельность со стороны органов власти может оказаться результативной, если основной интерес к местному самоуправлению будет от самого населения.

Таким образом, для эффективности местного самоуправления необходимы прежде всего воля и стремление самих граждан, а также должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления решать данную проблему совместно.

Местное самоуправление не может быть долговечным без активной поддержки населения.

Наиболее систематической формой участия населения в местном самоуправлении является коллективная работа жителей. Данная деятельность может осуществляться посредством участия в территориальном общественном самоуправлении, в организации собраний, конференций граждан и др.

Зарубежная практика и отечественные теоретические разработки свидетельствуют о необходимости образования различных общественных объединений населения, действующих на территории муниципального образова-

ния. Основными принципами их деятельности должны стать следующие: работа с активными представителями населения, постоянное участие в решении вопросов местного значения, деятельность активистов на безвозмездной основе при возрастающем общественном значении и уважении к их труду.

Представляется, что для изменения сложившейся ситуации необходимо принять закон «Об органах общественной самодеятельности», регламентирующий цели, задачи и принципы деятельности органов общественной самодеятельности, порядок их формирования и ликвидации, устанавливающий механизмы взаимодействия органов общественной самодеятельности с органами государственной власти и органами местного самоуправления, другие вопросы организации и деятельности органов общественной самодеятельности.

В завершение еще раз подчеркнем, что для повышения степени участия населения в местном самоуправлении необходимо планирование и проведение ряда согласованных мероприятий как со стороны государственных, так и со стороны муниципальных органов власти при активном участии в этом процессе самих граждан.

При этом особое внимание необходимо уделять повышению значимости, общественного признания и уважения к работе органов общественной самодеятельности как со стороны населения, так и со стороны должностных лиц органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Местное самоуправление может стать жизненной формой осуществления народом принадлежащей ему власти в том случае, когда идея его организации станет понятной населению и каждый найдет приемлемые для себя формы участия в этом процессе.

Можно сделать вывод о том, что органам местного самоуправления необходимо обратить внимание на серьезную работу среди населения по разъяснению сути местного самоуправления, формированию основ осознанного участия населения в осуществлении местного самоуправления, созданию условий для реализации прав граждан на самоуправление, расширенному привлечению населения к решению вопросов местного значения.

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 2

Ответственный за выпуск: Л. И. Газизова

Подписано в печать 29.12.13
Объем 14,18 усл. печ. л. Формат 60х84 $^{1}/_{16}$
Тираж 150 экз. Заказ № 15

ГБОУ ВПО «БАГСУ»
450008, г. Уфа, ул. З. Валиди, 40

Отпечатано в издательстве БАГСУ
450022, ул. Менделеева, 134 корп. 2