

НАУЧНЫЙ ВЕСТНИК



ВОЛГОГРАДСКОГО ФИЛИАЛА
РАНХиГС

Серия: политология и социология

УЧРЕДИТЕЛЬ:

федеральное государственное бюджетное
образовательное учреждение
высшего образования
«Российская академия народного хозяйства
и государственной службы
при Президенте Российской Федерации»

№1 2017

Журнал основан в 2009 г.

Периодичность серии 4 номера в год

Редакционный совет:

И. О. Тюменцев, д-р ист. наук, профессор
(председатель Редакционного совета);
Е. М. Бабосов, академик Национальной Академии Наук
Республики Беларусь;
В. А. Лоскутов, д-р филос. наук, профессор;
А. В. Понделков, д-р полит. наук, профессор;
С. П. Поцелуев, д-р полит. наук, доцент;
Ф. М. Эфендиев, д-р филос. наук, профессор;
М. Я. Яхьяев, д-р филос. наук, профессор

Главный редактор:

А. И. Бардаков, д-р полит. наук, доцент

Заместитель главного редактора:

Ю. А. Дроздова, канд. социол. наук, доцент

Ответственный научный секретарь:

Е. В. Перерва, канд. истор. наук

Редакторы перевода:

Е. В. Гуляева, канд. филол. наук, доцент;
Ю. В. Семикина, канд. филол. наук, доцент

Редакционная коллегия:

С. С. Восканян, д-р полит. наук, доцент;
Р. А. Данакари, д-р филос. наук, доцент;
О. А. Долгополова, канд. психол. наук, доцент;
Д. М. Зиновьева, канд. психол. наук;
И. А. Злочевский, канд. эконом. наук, доцент;
В. А. Колесников, д-р полит. наук, доцент;
А. Л. Клейтман, канд. ист. наук;
А. Л. Кузванова, д-р социол. наук, доцент;
А. М. Медведев, канд. психол. наук, доцент;
Е. Р. Мкртчян, канд. социол. наук, доцент;
И. Л. Морозов, д-р полит. наук, доцент;
А. А. Огарков, канд. эконом. наук, доцент;
Е. Г. Олейникова, д-р ист. наук, профессор;
О. В. Рвачева, канд. ист. наук, доцент;
Н. С. Субочев, д-р социол. наук, доцент;
Д. Р. Яворский, д-р филос. наук, доцент;
А. В. Одинцов, канд. социол. наук (секретарь);
С. С. Ермакова, секретарь

Адрес редакции: Волгоградский институт управления – филиал ФГБОУ ВО РАНХиГС
400131, Волгоград, ул. Гагарина, 8.
vestnik_1@vags.ru

Издательство Волгоградского института управления –
филиала ФГБОУ ВО РАНХиГС, 2017

СОДЕРЖАНИЕ

THE CONTENT

**МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ
В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ**

**LOCAL GOVERNMENT
IN MODERN RUSSIA**

<i>Е. М. Бухвальд, И. В. Митрофанова</i> МУНИЦИПАЛЬНОЕ СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ: НЕОБХОДИМ СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД.....	6	<i>E. M. Bukhvald, I. V. Mitrofanova</i> MUNICIPAL STRATEGIC PLANNING: SYSTEM APPROACH IS NECESSARY.....	6
<i>В. Н. Панело, Б. А. Ковтун</i> ЭФФЕКТИВНОСТЬ ОБРАЗОВАНИЯ ЕДИНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА И АДМИНИСТРАТИВНОГО ЦЕНТРА МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА.....	11	<i>V. N. Papelo, B. A. Kovtun</i> THE EFFECTIVENESS OF FORMATION OF THE UNITED ADMINISTRATION OF A MUNICIPAL DISTRICT AND AN ADMINISTRATIVE CENTER OF A MUNICIPAL DISTRICT.....	11
<i>М. Н. Козюк</i> МЕДИАТИВНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ЭТНИЧЕСКИМ КОНФЛИКТАМ В МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВАХ.....	17	<i>M. N. Kozuk</i> MEDIATIVE TECHNOLOGIES IN THE WORK OF LOCAL GOVERNMENT OFFICIALS ON THE ISSUE OF OPPOSITION TO ETHNIC CONFLICTS IN LOCAL COMMUNITIES.....	17
<i>В. В. Курченков, Т. В. Коробкина</i> ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ И ПРОЕКТОВ.....	23	<i>V. V. Kurchenkov, T. V. Korobkina</i> IMPROVEMENT OF THE EFFECTIVENESS OF MUNICIPAL SPECIAL PURPOSE PROGRAMS AND PROJECTS.....	23
<i>С. Р. Муравьев</i> ВЛИЯНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА КАЧЕСТВО ИСПОЛНЕНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ.....	27	<i>S. R. Muraviev</i> THE INFLUENCE OF INTERBUDGET RELATIONS ON THE QUALITY OF THE BUDGET EXECUTION.....	27
<i>К. Н. Аверина</i> ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО УРЕГУЛИРОВАНИЮ КОНФЛИКТОВ В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ.....	33	<i>K. N. Averina</i> LEGAL ASPECTS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES' ACTIVITIES ON CONFLICT SETTLEMENT IN THE SPHERE OF NATURE MANAGEMENT.....	33
<i>Н. Е. Булетова</i> ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОГНОЗА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИИ.....	36	<i>N. E. Buletova</i> PECULIARITIES OF BUDGET FORECAST FORMATION OF MUNICIPAL ENTITY IN THE SYSTEM OF STRATEGIC TERRITORY PLANNING.....	36
<i>О. А. Голодова</i> ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВНУТРЕННЕГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ИСПОЛНЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАДАНИЯ.....	41	<i>O. A. Golodova</i> IMPROVING THE INTERNAL FINANCIAL CONTROL EFFECTIVENESS OF MUNICIPAL TASK EXECUTION.....	41
<i>А. А. Домашенко</i> ОБ ИНТЕГРИРОВАННОМ ХАРАКТЕРЕ ОЦЕНКИ УРОВНЯ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ И КАПИТАЛЬНОГО ИНВЕСТИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ.....	43	<i>A. A. Domashenko</i> ABOUT THE INTEGRATED CHARACTER OF THE SOCIAL LEVEL DEVELOPMENT ESTIMATION AND MAJOR INVESTMENT OF MUNICIPAL BODIES.....	43

М. В. Коростелева ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ..... 47

С. М. Миронова ОБЩЕСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ..... 54

ПОЛИТОЛОГИЯ

В. А. Колесников МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ РАЗВИТИЯ..... 59

Е. Г. Олейникова ФАКТОРЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ..... 64

А. Н. Фомин СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КРУПНЫХ ГОРОДАХ..... 68

СОЦИОЛОГИЯ

Е. Р. Мкртчян ТОВАРИЩЕСТВО СОБСТВЕННИКОВ НЕДВИЖИМОСТИ (ТСН) В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ МНОГОКВАРТИРНЫМИ ДОМАМИ..... 75

О. А. Усачева РАЗРУШЕНИЕ БИБЛИОТЕК КАК ОДИН ИЗ ВАЖНЕЙШИХ ФАКТОРОВ УТЕРИ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСТВА..... 79

А. А. Сергеев, Е. В. Авдонина АЛГОРИТМ ДЕЙСТВИЙ ПО УПРАВЛЕНИЮ КОНФЛИКТАМИ В ОРГАНИЗАЦИИ..... 83

Н. С. Субочев, Е. Е. Комаров ОПЫТ СРАВНИТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА МЕТОДИКИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ГОРОДА-ГЕРОЯ ВОЛГОГРАДА И ФОРСАЙТА ГОРОДА ДУБЛИНА..... 86

Ю. А. Дроздова, М. Е. Ромащенко ВЛИЯНИЕ МИКРОФАКТОРОВ НА ФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННОГО ПОВЕДЕНИЯ В ТРУДОВЫХ КОЛЛЕКТИВАХ, ЗАНИМАЮЩИХСЯ ТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ..... 91

M. V. Korosteleva LEGAL REGULATION OF STRATEGIC PLANNING IN THE SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT..... 47

S. M. Mironova PUBLIC FINANCIAL CONTROL AT THE MUNICIPAL LEVEL: LEGAL REGULATION AND PRACTICE..... 54

POLITICAL SCIENCE

V. A. Kolesnikov LOCAL SELF-GOVERNMENT IN MODERN RUSSIA: POLITICAL POTENTIAL OF DEVELOPMENT..... 59

E. G. Oleynikova EFFECTIVENESS FACTORS OF THE SOCIAL POLICY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN MODERN RUSSIA..... 64

A. N. Fomin IMPROVEMENT OF PUBLIC COMPONENT OF LOCAL GOVERNMENT IN LARGE CITIES..... 68

SOCIAL SCIENCE

E. R. Mkrтчan HOMEOWNERS' ASSOCIATION IN THE SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT: PROBLEMS AND PERSPECTIVES OF COOPERATION IN THE SPHERE OF APARTMENT BUILDING MANAGEMENT..... 75

O. A. Usacheva THE LIBRARIES DESTRUCTION AS ONE OF THE MOST IMPORTANT FACTORS OF THE CULTURAL HERITAGE LOSS OF MANKIND..... 79

A. A. Sergeev, E. V. Avdonina PLAN OF ACTION TO MANAGE ORGANIZATIONAL CONFLICTS..... 83

N. S. Subochev, E. E. Komarov EXPERIENCE OF COMPARATIVE ANALYSIS OF THE METHOD OF STRATEGIC PLANNING OF VOLOGRAD DEVELOPMENT AND THE FORESIGHT OF DUBLIN..... 86

J. A. Drozdova, M. Ye. Romashchenko MICROFACTORS INFLUENCE ON THE FORMATION OF ORGANIZATIONAL BEHAVIOR IN THE LABOR COLLECTIVES ENGAGED IN CREATIVE ACTIVITIES..... 91

ГУМАНИТАРНОЕ ЗНАНИЕ

HUMANITARIAN KNOWLEDGE

<i>Е. В. Булюлина, Е. О. Беликова</i> НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С РЕЛИГИОЗНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ (НА ПРИМЕРЕ ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ).....	95	<i>E. V. Bululina, E. O. Belikova</i> SOME ASPECTS OF COOPERATION BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES AND LOCAL SELF-GOVERNMENTS WITH RELIGIOUS BODIES: HISTORY AND MODERNITY (ON THE EXAMPLE OF THE VOLGOGRAD REGION).....	95
<i>В. В. Задорин, О. П. Ковальчук</i> ФОРМАЛИЗАЦИЯ КОНЦЕПЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КОНСТИТУЦИИ РОССИИ.....	99	<i>V. V. Zadorin, O. P. Kovalchuk</i> FORMALIZATION OF THE CONCEPT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE CONSTITUTION OF RUSSIAN FEDERATION.....	99
<i>И. В. Карева, Л. А. Марянина</i> ВЛИЯНИЕ РОДИТЕЛЬСКИХ ПОСЛАНИЙ НА ФОРМИРОВАНИЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ О ТЕЛЕСНОМ «Я».....	103	<i>I. V. Kareva, L. A. Marianina</i> THE INFLUENCE OF PARENTAL MESSAGES ON THE FORMATION OF THE PHYSICAL «I» NOTION.....	103

**СЛОВО –
МОЛОДОМУ УЧЕНОМУ**

**THE WORD FROM
YOUNG SCIENTISTS**

<i>Е. В. Зудова</i> СОВРЕМЕННЫЕ ВЫЗОВЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ.....	106	<i>E. V. Zudova</i> MODERN CHALLENGE AND PERSPECTIVES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA.....	106
<i>З. А. Курбанова, К. И. Зарбалиева, А. И. Мамедова</i> СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ВИДЕНИЕ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ СИРОТСТВА И СОЦИАЛЬНОГО СИРОТСТВА НА ПРИМЕРЕ ВОЛГОГРАДСКОГО РЕГИОНА.....	109	<i>Z. A. Kurbanova, K. I. Zarbalieva, A. I. Mamedova</i> SOCIO-ECONOMIC VIEW OF THE PROBLEM SOLVING OF ORPHANHOOD AND SOCIAL ORPHANHOOD ON THE EXAMPLE OF THE VOLGOGRAD REGION.....	109
<i>А. Н. Харыбин</i> ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПОЛОЖИТЕЛЬНОГО ОБРАЗА РОССИИ СРЕДИ НАСЕЛЕНИЯ ЗАПАДНЫХ СТРАН.....	114	<i>A. N. Kharybin</i> PROBLEMS OF A POSITIVE IMAGE FORMATION OF RUSSIA AMONG THE POPULATION OF WESTERN COUNTRIES.....	114
СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ.....	120	THE INFORMATION ABOUT AUTHORS...	120



Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации проводит серию конференций с общим названием «Местное самоуправление в современной России: проблемы, вызовы, пути решения». На базе Волгоградского института управления – РАНХиГС 16–17 февраля 2017 г. состоялась одна из этого цикла Всероссийская научно-практической конференция «Актуальные и дискуссионные аспекты стратегического планирования на муниципальном уровне». Редакция журнала по согласованию с организационным комитетом конференции сочла возможным опубликовать в очередном номере наиболее интересные и представляющие научную ценность статьи, созвучные с тематикой издания.

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

LOCAL GOVERNMENT IN MODERN RUSSIA

УДК 336.14:353+336.144

ББК 65.261.783-23

МУНИЦИПАЛЬНОЕ СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ: НЕОБХОДИМ СИСТЕМНЫЙ ПОДХОД

Е. М. Бухвальд, И. В. Митрофанова

Аннотация. Основная идея статьи заключена в необходимости системного подхода к решению задач, связанных с интеграцией муниципального звена управления в единую вертикаль стратегического планирования в стране. Необходима комбинация ряда правовых новаций в законодательстве по стратегическому планированию и местному самоуправлению с комплексом мер по укреплению финансово-бюджетных основ российского местного самоуправления, формированию институтов муниципального планирования и его взаимодействия с практикой стратегического планирования на уровне субъектов Федерации.

Ключевые слова: стратегическое планирование, местное самоуправление, законодательное обеспечение, муниципальные программы, местные финансы, межбюджетные отношения.

MUNICIPAL STRATEGIC PLANNING: SYSTEM APPROACH IS NECESSARY

E. M. Bukhvald, I. V. Mitrofanova

Abstract. The main idea of the article is put into the need of system approach to the solution of the tasks connected with integration of a municipal control link into a uniform vertical of strategic planning in the country. The combination of a number of legal innovations in the legislation on strategic planning and local government with a package of measures for strengthening the financial and budgetary bases of the Russian local self-government, formation of institutes of municipal planning and its interaction with practice of strategic planning at the level of territorial subjects of the federation is necessary.

Key words: strategic planning, local government, legislative providing, municipal programs, local finance, inter-budgetary relations.

Эффективное функционирование системы стратегического планирования (СП) возможно только при условии ее функционирования в виде единой «вертикали» властно-управленческих взаимодействий на единой правовой и методологической основе и при согласовании планов долгосрочных действия публичной власти и частного бизнеса на основе практики ГЧП и муниципально-частного партнерства (МЧП) [1].

Процесс разработки документов, реализующих ФЗ № 172 [10], показал, что решение

этой задачи значительно сложнее, чем это предполагалось изначально. Это вынудило законодателей принять поправки [9] относительно переноса сроков подготовки базовых документов СП на 2 года.

Добавляют проблем и очевидные пробелы закона, в частности, его несбалансированность «по вертикали». Его первые версии на рабочей стадии в основном регулировали практику СП в федеральном звене управления. В окончательном варианте закона в нем уже была более полно

представлена идея «вертикали» такого планирования, включая и роль субфедерального (т.е. регионального и муниципального) звена управления. Именно по этой причине из названия законопроекта было изъято первоначально имевшееся в нем определение «государственное стратегическое планирование», поскольку муниципальное звено управления, которое ныне по закону также является полноправным участником такого планирования, к органам государственной власти, согласно Конституции РФ, не относится [7].

Но возникли и новые проблемы. Так, после названной выше корректировки наименование закона перестало соответствовать его содержанию. Он должен был описывать и регулировать практику СП в экономике страны в целом. Однако все, что представлено в самом тексте, относится только к публичным субъектам СП (органам государственной власти и местного самоуправления).

Но не менее значимыми субъектами такого планирования выступают и частные хозяйствующие субъекты, прежде всего, крупные корпорации. Перспективы хозяйственной и инвестиционной деятельности этой группы субъектов СП оказывают существенное влияние на дальнейшее развитие целых регионов. А на муниципальном уровне аналогичную значимость могут иметь также перспективы деятельности отделений, филиалов и иных территориально обособленных подразделений крупных производственных структур. Без определенного согласования двух начал или источников СП сложно сформировать достоверное видение социально-экономического развития территории. Эта посылка принципиально важна для практики СП в моногородах, в муниципальных образованиях, где действуют различные федеральные и региональные «институты развития» и пр.

Кроме того, формально распространив регулятивное «поле» ФЗ № 172 на всю вертикаль СП, законодатель не смог обеспечить ее достаточную сбалансированность. Наибольшая детализация норм закона так и осталась за федеральным уровнем управления. Закон в этом смысле как бы представляет собой пирамиду, повернутую вверх основанием. Исправить ситуацию можно, но не только путем более детальной проработки в законе процедур и системы документов на различных уровнях муниципального управления, но и за счет отражения в документе принципиальной специфики самого процесса СП на этом уровне [3–7].

Между тем стратегическое планирование как функция публичной власти началось в стране в 1990-е гг. именно с муниципального звена управления. И до принятия соответствующего федерального закона подобная практика широко охватила крупнейшие города России, а также муниципальные районы. Однако практика показала, что эффективно работающих стратегических документов оказалось достаточно мало. Во-первых, правовой статус стратегий не был четко определен, в результате чего стратегии не являлись документами, необходимыми к исполнению. Они так и оставались разработками информационно-аналитического, прогнозного характера и служили основой для разработки муниципальных программ.

Во-вторых, стратегии муниципалитетов даже в пределах одного субъекта Федерации методически существенно различались и практически не соотносились по глубине планирования, по кругу объектов планирования и используемых показателей и проч., что не позволяло обеспечить их полную согласованность с программно-концептуальными документами по социально-экономическому развитию субъекта Федерации в целом [11].

Сегодня полномасштабное утверждение практики стратегирования в муниципальном звене является необходимым слагаемым объективного процесса децентрализации управления наряду с децентрализацией полномочий и обеспечивающих реализацию этих полномочий экономических ресурсов.

Принятие ФЗ № 172 сразу обозначило коллизию двух законодательных актов: данного закона и федерального закона об общих принципах организации местного самоуправления. Так, этот закон обозначает как полномочия органов местного самоуправления по вопросам СП заметно иначе того круга «корреспондирующих» полномочий, которые ныне отражены в ФЗ № 131, где содержится указание на полномочия муниципалитетов по разработке и реализации генеральных планов поселений (городских округов), схем территориального планирования (все это ныне можно рассматривать только как фрагмент или особый вариант системы СП на местном уровне).

Также в ФЗ № 131 в настоящее время имеется (п. 6 ст. 17 131-ого ФЗ) указание на то, что органы местного самоуправления поселений, районов и городских округов обладают полномочием по принятию и организации выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования. Оптимальным решением было бы со-

гласование этих законодательных документов изначально – уже на стадии принятия ФЗ № 172 путем внесения в соответствующий закон и согласующих поправок в ФЗ № 131 по местному самоуправлению, поскольку ясно то, как, собственно, надо трактовать полномочия муниципалитетов по вопросам местного значения: как безусловную обязанность, за неисполнение которой можно и взыскать, или только как право, которым можно и не воспользоваться. Сегодня практика муниципального управления склоняется, скорее, ко второму варианту.

Ожидаемые и объективно необходимые дополнения в ФЗ № 172 должны не только в правовом контексте конкретизировать содержание, основные требования и документы СП на муниципальном уровне. Эти дополнения должны отразить ту специфику, которой закономерно характеризуется данный уровень социально-экономического стратегирования, а именно наибольшие сложности с экономическим, институциональным и кадровым обеспечением СП; важность согласования со стратегическими планами субъектов Федерации, а также необходимость отразить в подобном планировании присутствующий местному самоуправлению баланс публичной власти и начал гражданского общества.

На наш взгляд, проблемы практического запуска стратегического планирования на региональном и главным образом на местном уровне имеют системный характер, неустранимый лишь за счет поправок и дополнений в закон. Без преодоления всего комплекса экономических, правовых и институциональных препятствий к социально-экономическому стратегированию в муниципалитетах России это звено СП не сможет обрести достаточной результативности даже при условии, если социально-экономическая ситуация в стране покажет определенный тренд стабилизации и улучшения.

На муниципальном уровне позитивные ожидания от реализации системы СП наталкиваются на ряд ограничений, как ресурсных, так и бюджетных. Модель СП уместна и продуктивна только тогда, когда преобладающее место в управлении социально-экономическим развитием территории занимают именно «стратегии развития». Если это управление (как это имеет место сегодня в большинстве муниципалитетов России) в преимущественной мере строится на «гипотезе элементарного выживания», всякое стратегическое планирование не только непродуктивно, но и даже обременительно.

Итоги мониторинга за 2015 г. показывают, что лишь около 5 % муниципальных образова-

ний (МО) в стране могли обходиться без дотаций и замещающих их дополнительных нормативов отчислений от налогов, подлежащих зачислению в бюджеты субъектов Федерации. Дотационность менее 5 % имели всего 15,5 % МО, свыше 50 % – 35,8 %, в т. ч. 39,2 % сельских поселений.

Без резервных финансовых источников (фондов) в большинстве МО СП просто нереализуемо, иначе стратегический план придется подвергать постоянным корректировкам, особенно по его инвестиционным параметрам, а такой план, по сути, уже не представляет собой документ «рабочего» характера. Необходимо решать вопрос о закреплении за местными бюджетами дополнительных налоговых доходов, на развитие налоговой базы которых могут оказывать реальное влияние органы местного самоуправления.

Еще одна проблема связана с избыточным универсализмом многих ключевых положений ФЗ № 172. Даже по отношению к экономически весьма различающимся регионам России предлагаемый законом универсализм норм и процедур этого уровня стратегического планирования видится достаточно проблематичным. А МО еще более дифференцированы по своему статусу и кругу располагаемых (и тем более реально доступных) полномочий; по территории и населению, по инфраструктурной обеспеченности; по экономическому и налоговому потенциалу и, как следствие, по степени их бюджетной обеспеченности и дотационной зависимости.

Уже неоднократно поднимался вопрос о необходимости выделения, в т. ч. и с точки зрения реализуемой практики СП, особой группы российских муниципалитетов, где локализуются различные федеральные и региональные институты развития. Условно говоря, группа промышленно-инновационных МО, которые следует перевести на особые принципы организации местного самоуправления, формирования местных бюджетов и, конечно, форм и процедур осуществления практики СП. Это муниципалитеты, реально способные обеспечить свое прямое участие в поддержке промышленно-инновационной деятельности и по отношению к которым соответствующие меры налогово-бюджетного стимулирования могут иметь экономически и социально значимый эффект.

В соответствии с ФЗ «О науке и государственной научно-технической политике» от 23.08.1995 предусмотренная законом поддержка инновационной деятельности «может осуществляться органами местного самоуправления». В эту группу должны попасть муниципалитеты, где располагаются федеральные наукограды; феде-

ральные и региональные особые экономические зоны; промышленные парки и индустриальные округа, территории (зоны) опережающего развития и пр. территории с особым статусом ведения экономической деятельности. Теперь эту систему полномочий, а также обеспечивающих их экономических ресурсов и стимулов необходимо закрепить через особые процедуры СП для таких типов МО (например, через обязательное согласование муниципальных стратегий со стратегиями деятельности действующих в них различных «институтов развития»).

Конечно, к представленной в ФЗ № 172 модели реализации СП на муниципальном уровне есть и другие вопросы. Так, не ясно, на основании каких аргументов из предлагаемой системы СП изначально оказались исключены поселенческие муниципалитеты (ст. 39). Делаются попытки неким образом скорректировать эту позицию, распространив «право» готовить документы СП и на все виды поселений. В итоге же может получиться так, что право будет предоставлено, но им никто не воспользуется. Конечно, подавляющему большинству этих муниципалитетов СП в полном объеме «не по плечу».

По нашему мнению, СП как обязательное в соответствии с нормами ФЗ № 172 должно быть адресовано только городским округам и муниципальным районам. Поселениям должна быть предложена в виде опциона либо некая упрощенная модель стратегического плана, либо сохранена возможность ограничиться более простым вариантом прежних «комплексных планов» развития, к которым нет столь жестких требований. Кроме того, должно быть дано законодательное закрепление обязательного участия поселений в СП на уровне муниципальных районов.

Местное самоуправление по своей социальной и правовой природе представляет собой некий симбиоз публичной власти и гражданского общества. Стратегический план МО обязательно должен включать в себя специальный раздел, посвященный долговременной программе действий по развитию начал гражданского общества и всех форм непосредственного народовластия, в т. ч. и при решении стратегических вопросов социально-экономического развития территорий.

ФЗ № 172 ничего не говорит об этой особенности СП в муниципальном звене управления. Формально в законе (ст. 8) имеется указание на необходимость создания условий, обеспечивающих вовлечение граждан и хозяйствующих субъектов в процесс СП. Но каковы эти условия, через какие институты и практические механиз-

мы должно реализовываться это участие и, главное, в чем его особенности в муниципальном звене управления, где это вовлечение часто играет решающую роль, закон, к сожалению, умалчивает.

Современное местное самоуправление, занимая важное место в системе публичного управления, публичных финансов и публичной собственности, не может функционировать вне регулятивных положений, установленных государственным законодателем, в т. ч. и по процедурам СП. Однако в практике муниципального развития эти регулятивные положения должны не оттеснять, а естественным образом «обрамлять» определенные законом формы общественной инициативы в сфере организации и функционирования местного самоуправления как института гражданского общества. Отсутствие соответствующих позиций в 172-м ФЗ по стратегическому планированию нельзя объяснить ничем иным, как общим трендом явного огосударствления нашего местного самоуправления. Подобное огосударствление – крайне сложный экономический и социально-политический феномен, имеющий многообразную природу и формы проявления [2; 10].

Главное же, что сдерживает развитие начал гражданского общества в деятельности российского местного самоуправления, это то, что по-прежнему остается невысокой роль самого населения в практическом осуществлении и контроле этой деятельности. Формально в ФЗ № 131 представлен целый ряд институтов «непосредственного народовластия» или «прямой демократии», как раз и отличающих местное самоуправление граждан от обычных представительных органов власти на местах. Закон предусматривает два типа «прямой демократии»: «непосредственное осуществление населением местного самоуправления» и «участие населения в осуществлении местного самоуправления». К последнему относится и участие населения в реализации функций стратегического планирования.

По нашему мнению, усиление роли муниципального звена управления в решении приоритетных хозяйственных и социальных задач страны на основе методов СП требует значительно более широкого использования непосредственных форм народовластия, постоянного повышения активности и ответственности граждан за устойчивое социальное и экономическое развитие территорий. Это, в свою очередь, предполагает не только формальную фиксацию в федеральном законодательстве возможных форм «непосредственного осуществления населением

местного самоуправления» и «участия населения в осуществлении местного самоуправления», но и систему мер по стимулированию максимально широкого использования этих демократических процедур в повседневной практике муниципального управления.

Таким образом, необходимо преодолеть экономическую беспомощность российских муниципалитетов, которая на местах ни для кого не является секретом и на данный момент выступает едва ли не доминирующим фактором, демотивирующим участие населения в различных прямых формах народовластия.

Законодательно закрепленные формы непосредственного народовластия на местах (сходы и собрания граждан, местные референдумы и пр.) должны быть не просто постулированы. Федеральные законы, законы субъектов и уставы муниципальных образований должны четко указывать на достаточно широкий круг вопросов, при решении которых использование этих форм народовластия должно считаться обязательным. В данный список должны войти вопросы стратегирования развития муниципальных образований, развития имущественных и земельных отношений, заключения наиболее важных соглашений в сфере МЧП. Необходимо включение в критерии оценки эффективности деятельности органов муниципального управления также и показателей их работы с местными сообществами в социально-экономической сфере с использованием различных форм прямого народовластия.

В принятой версии ФЗ № 172 перечислено много документов стратегического планирования. Но нет одного из наиболее важных, а именно государственной стратегии развития местного самоуправления в России на среднесрочный период, необходимость которой была зафиксирована в итоговом документе Всероссийского съезда муниципальных образований в ноябре 2013 года. [11]. Речь идет о стратегии, которая бы не просто устраняла те недочеты, которые были допущены на начальной стадии муниципальной реформы, но и интегрировала цели и направления этой реформы в русло общегосударственных стратегических приоритетов, обеспечивала органичное включение муниципального звена управления в вертикаль СП социально-экономического развития страны и ее территорий.

На основе этой стратегии станет возможной разработка полной новой редакции федерального закона № 131-ФЗ, которая должна содержать в себе специальную главу, регулирую-

щую все необходимые предпосылки и механизмы участия муниципального звена управления в реализации возможностей и преимуществ СП.

Библиографический список

1. Бухвальд, Е. М. Стратегическое планирование в России: «отложить нельзя реализовать» / Е. М. Бухвальд // Региональная экономика. Юг России. – 2016. – № 2.
2. Бухвальд, Е. М. Как усилить гражданские начала в российском местном самоуправлении? / Е. М. Бухвальд, О. Н. Валентик // «ЭТАП: Экономическая теория, Анализ, Практика». – 2016. – № 2.
3. Еремеева, Л. Комплекс полноценности: Стратегическое планирование – это модно или необходимо? / Л. Еремеева // Муниципальная власть. – 2001. – № 3.
4. Жихаревич, Б. С. Заявленные и реальные приоритеты региональных и местных властей: подход к выявлению и сопоставлению / Б. С. Жихаревич, Н. Б. Жунда, О. В. Русецкая // Регион: экономика и социология. – 2013. – № 2 (78).
5. Жихаревич, Б. С. Апробация подходов к изучению содержания муниципальных стратегий / Б. С. Жихаревич, Т. К. Прибышин // Регион: экономика и социология. – 2014. – № 2 (82).
6. Жихаревич, Б. С. Муниципальное стратегическое планирование в России между кризисами / Б. С. Жихаревич, Т. К. Прибышин // Известия Русского географического общества. – 2016. – Т. 148. – № 3.
7. Лебедева, Н. А. Закон принят, вопросы остаются / Н. А. Лебедева // Регион: экономика и социология. – 2015. – № 1.
8. Тимченко, В. С. Эксперты МСУ: необходимо актуализировать стратегию развития местного самоуправления в России / В. С. Тимченко // Муниципалитет. – 2015. – № 1.
9. Федеральный закон от 23.06.2016 № 210-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О стратегическом планировании в Российской Федерации». URL: <http://www.garant.ru/hotlaw/federal/759840> (дата обращения: 15.01.2017).
10. Федеральный закон от 28.06.2014 № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации». URL: https://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_164841/ (дата обращения: 15.01.2017).
11. Яговкина, В. А. Особенности разработки и принятия муниципальных документов стратегического планирования / В. А. Яговкина // Практика муниципального управления. – 2015. – № 2.

УДК 352.075
ББК 67.400.73

**ЭФФЕКТИВНОСТЬ ОБРАЗОВАНИЯ ЕДИНОЙ АДМИНИСТРАЦИИ
МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА И АДМИНИСТРАТИВНОГО ЦЕНТРА
МУНИЦИПАЛЬНОГО РАЙОНА**

В. Н. Папело, Б. А. Ковтун

Аннотация. В статье рассматривается вопрос эффективности образования единой администрации муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальное образование, поселение, муниципальный район, административный центр, единая местная администрация, полномочия, вопросы местного значения, эффективность администрирования.

**THE EFFECTIVENESS OF FORMATION OF THE UNITED ADMINISTRATION
OF A MUNICIPAL DISTRICT AND AN ADMINISTRATIVE CENTER
OF A MUNICIPAL DISTRICT**

V. N. Papelo, B. A. Kovtun

Abstract. The article discusses the issue of effectiveness of formation of a united administration of a municipal district and a settlement which is an administrative center of the municipal district.

Key words: local government, municipality, settlement, municipal district, the administrative center, a single local administration, powers, issues of local importance, the efficiency of the administration.

Изменения российского муниципального законодательства в 2014–2015 гг. предоставили возможность для обоснования предложений по совершенствованию правового регулирования местного самоуправления на федеральном и особенно на региональном уровне. Причём совершенствование системы местного самоуправления возможно развивать одновременно по нескольким направлениям, включая развитие организационных основ местного самоуправления, укрепление его финансовой, материальной базы, формирование благоприятной информационной среды деятельности муниципальных образований и т. д.

При этом изучение лучших практик организации местного самоуправления в Российской Федерации показывает, что недостаточно задействован и ресурс оптимизации используемых моделей организации местного самоуправления. В частности, в модели объединенной администрации муниципального района и городского поселения, на территории которого расположен районный административный центр [7, с. 49–50].

В настоящее время выбор возможной структуры органов местного самоуправления ограничен лишь теми моделями, которые предусмотрены Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской

Федерации» в зависимости от вида муниципального образования. Создание единой администрации муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района, путем передачи полномочий от администрации поселения администрации муниципального района стало возможным после вступления в силу Федерального закона от 29 ноября 2010 г. № 315-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Данным законом расширено содержание положений ч. 2 ст. 34 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» путем включения в него дополнительных установлений, закрепляющих право муниципальным образованиям после внесения изменений в свои уставы возлагать исполнение полномочий местной администрации поселения на местную администрацию муниципального района [3, с. 17].

Внесенные изменения в ФЗ-№315 направлены на повышение эффективности работы органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, сокращение численности муниципальных служащих за счет сокращения структурных подразделений администраций, дублирующих функции, прежде всего, в

сферах организации транспортного обслуживания, культуры, здравоохранения и образования [5, с. 49].

При этом достигается оптимизация управления за счет предотвращения конфликтных ситуаций между администрациями поселения (административного центра) и муниципального района. Реализация данной модели способствует исключению негативного отношения населения к существованию одновременно двух органов с близкими названиями и одинаковым характером компетенции на территории административного центра муниципального района при том, что сохраняется доступность органов местного самоуправления для населения.

Важно, что создание единой администрации для муниципального района и поселения – административного центра муниципального района удачно сочетается с формированием представительного органа муниципального района на основе делегирования депутатов представительных органов указанных поселений, входящих в состав муниципального района.

Для представительного органа поселения не происходит существенного понижения статуса в связи с отсутствием местной администрации поселения, поскольку это компенсируется возможностью воздействия на местную администрацию муниципального района:

во-первых, через представительство в выборном органе муниципального района;

во-вторых, посредством участия в формировании конкурсной комиссии для избрания на должность главы местной администрации муниципального района [3, с. 17–18].

Модель создания «объединенной» администрации муниципального района и административного центра предполагает ликвидацию управленческого аппарата административного центра и перенос финансово-политического центра управления в муниципальный район, то есть способствует развитию горизонтальных отношений в сфере управления, тенденция к развитию которых в России еще не стала всеобщей [12, с. 45].

Параллельная, хотя и в разных «плоскостях», деятельность на территории одного города двух местных администраций – муниципального района и поселения, в состав которого входит административный центр данного района, даёт поводы для недовольства локальных экономических элит и недоумения жителей городов. Первые оказались поставлены в ситуацию, когда количество инстанций для формального или неформального согласования практически любого

проекта удваивалось. Что касается вторых – население слабо ориентируется в структуре органов местного самоуправления [6].

В условиях низкой осведомленности основной массы жителей о деятельности местных органов власти, о том, разрешением каких вопросов занимается местное самоуправление, появление в административном центре муниципального района второго самостоятельного исполнительно-распорядительного органа вынуждает граждан тратить на поиск должностного лица, ответственного за решение интересующего их вопроса, еще большую часть времени, отводимого на общение с властью [4, с. 249–251].

Поэтому целесообразность образования единой администрации, отвечающей за вопросы местного значения районного и поселенческого уровней власти, обосновывается в качестве бесспорной именно для моноцентричных районов, где есть единственный крупный городской населенный пункт, в котором проживает значительная часть населения района.

Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» не оговаривает вид поселения, в котором может образовываться местная администрация. Вместе с тем городской округ, хотя и является городским поселением (абз. 6 ст. 2), наделен особым статусом. Положения ст. 11 (п. 10 ч. 1) указанного Федерального закона предусматривают, что административным центром муниципального района может являться город (поселок), имеющий статус городского округа и расположенный в границах муниципального района [2].

Таким образом, предусматривается возможность некоторого отождествления населенного пункта, являющегося административным центром муниципального района, и городского округа, что, в свою очередь, позволяет соотнести его с понятием «поселение, являющееся административным центром муниципального района».

Это свидетельствует о том, что прямого, однозначного ответа на вопрос о возможности создания единой местной администрации для городского округа и муниципального района в законодательстве не содержится. Однако фактически создание единой администрации для муниципального района и городского округа может быть экономически оправданным, прежде всего, с точки зрения сокращения управленческого аппарата и, соответственно, сокращения расходов на его содержание.

К тому же ряд полномочий местных администраций муниципальных районов и городских

округов совпадает. В компетенцию городского округа, согласно Федеральному закону «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», входят полномочия как по решению вопросов местного значения поселения, так и по решению вопросов местного значения муниципального района. Таким образом, в случае создания общей для них администрации это не потребует выделения дополнительных структурных подразделений по одинаковым направлениям работы.

С организационно-правовой точки зрения, при принятии решения о создании единой администрации в соответствии с п. 3.2 ст. 86 Бюджетного кодекса РФ и ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» администрация муниципального района осуществляет полномочия администрации поселения за счет собственных (т. е. районных) доходов и источников финансирования дефицита бюджета района, что означает существенную дополнительную нагрузку на бюджет района без изменения его доходной базы.

Очевидно, что в результате подобных действий районные задачи окажутся недофинансированными. Есть также основания предполагать, что недофинансированными (по сравнению с нынешней ситуацией) окажутся сельские поселения. В то же время расходные обязательства поселений – административных центров уменьшатся, а доходные источники останутся прежними.

Законодательство исключает возможность разработки единого бюджета для муниципального района и поселения районного центра (принцип «один муниципалитет – один бюджет»). Поэтому объединенной администрации придется оперировать двумя отдельными местными бюджетами. Одним из полномочий муниципальных районов, как известно, является «выравнивание уровня бюджетной обеспеченности поселений, входящих в состав муниципального района, за счет средств бюджета муниципального района» (п. 20 ст. 15 Федерального закона № 131-ФЗ).

Связанный с этим полномочием конфликт интересов между районом (выделяющим средства и стремящимся уменьшить долю выделяемых средств) и поселением (получателем средств, заинтересованным в увеличении этой доли) существует и разрешается в ходе переговоров между представительными органами с учетом существующих возможностей и реалий с

учетом финансовых интересов своих муниципальных образований [8, с. 13].

При образовании единой администрации выделяется две группы критических аргументов. Аргументы первого рода – это сомнения в организационной способности представительного органа поселения влиять на политику объединенной администрации. Критика иного рода – это замечания о дополнительных бюджетных расходах, возникающих у органов местного самоуправления муниципального района в связи с необходимостью решать вопросы местного значения поселения в дополнение к вопросам местного значения района [7, с. 51].

Одна из претензий, которую предъявляют специалисты к модели «объединенной» администрации района и поселения, состоит в отсутствии предусмотренной законодательством обязанности согласовывать позиции представительных органов муниципального района и центрального поселения при утверждении структуры объединенной администрации.

Частичный ответ на эти критические аргументы заключается в том, что у депутатов поселения, являющегося административным центром, в руках находится механизм, позволяющий им в известной степени влиять на районную администрацию. Представительный орган поселения ежегодно принимает решения о городском бюджете и финансировании деятельности администрации муниципального района в части содержания штатных единиц, на которые возложена организация исполнения полномочий городского поселения. Обязанность направлять на это средства городского бюджета отсутствует. Выделение средств бюджета поселения на содержание специалистов администрации района может быть условием выполнения каких-либо иных договоренностей между представительными органами района и поселения.

Рассмотренное свидетельствует в пользу того, что возможности влияния представительного органа поселения на главу администрации района отнюдь не ограничиваются участием в составе конкурсной комиссии.

Ответ на вопрос о дополнительных бюджетных расходах, возникающих у органов местного самоуправления муниципального района в связи с необходимостью решать вопросы местного значения поселения в дополнение к вопросам местного значения района основывается на том, что районная администрация одновременно выступает главным распорядителем бюджетных средств и районного, и городского бюджета. Решение вопросов местного значения поселения

финансируется, как и прежде, из бюджета центрального поселения. Единственное, что не может финансировать напрямую поселенческий бюджет, – это расходы на содержание администрации района.

Если законодательство предусматривает возможность иного межбюджетного трансферта на основе соглашения, которое носит временный характер, то возможен такой трансферт на основе документа, обладающего высшей юридической силой в системе муниципальных нормативных правовых актов – устава муниципального образования. В таком случае, когда норма о возможности иного межбюджетного трансферта из бюджета поселения бюджету муниципального района в связи с исполнением администрацией района полномочий администрации поселения включена в устав поселения, правовых препятствий для таких трансфертов нет.

Существующие опасения о недофинансировании сельских поселений, безусловно, следует принимать во внимание, однако этот аргумент может с равным успехом быть «повернут» в противоположную сторону. С не меньшей убедительностью можно говорить о том, что администрация района, исполняющая полномочия администрации поселения, будет меньше заниматься проблемами города и в силу сложившихся административных обыкновений больше внимания уделять иным поселениям района. Как следствие, иные поселения муниципального района могут оказаться в более выгодном положении по причине наличия самостоятельных исполнительно-распорядительных органов [7, с. 53].

Существует мнение, что внимание местной администрации муниципального района и ее главы может быть поглощено проблемами муниципального района в целом, а проблемы поселения в лучшем случае будут решаться в прежнем объеме [11, с. 13].

Поэтому для решения этой проблемы правильным образом расставляемые приоритеты со стороны главы администрации, контроль и согласование позиций двух представительных органов должны обеспечивать оптимальное соотношение в учете интересов района и административного центра. Более того, именно модель объединенной администрации и дает наилучшие возможности для подобного балансирования в решении, с одной стороны, общих проблем города и района, а с другой – частных проблем города и собственных интересов поселения.

Целесообразно включить в уставы соответствующих муниципальных образований нормы об утверждении структуры администрации

муниципального района представительным органом муниципального района по представлению главы администрации муниципального района, согласованному с представительным органом поселения [3, с. 23].

При этом необходимо решить вопросы, связанные с осуществлением дополнительных выплат сотрудникам, должности которых сокращаются в результате оптимизации штатной численности в ходе объединения администрации поселения с администрацией района.

Характеризуя проблемы перехода к работе объединенной администрации муниципального района и административного центра, важно чтобы все решения и действия органов и должностных лиц муниципальных образований были максимально синхронизированы [8, с. 12].

При этом состояние необходимой синхронизации деятельности органов и должностных лиц двух муниципальных образований следует рассматривать не столько как условие работы по созданию единой администрации, сколько как цель [7, с. 56].

Дело в том, что идея существования «общего» органа местного самоуправления для двух муниципальных образований разных видов противоречит концепции двухуровневой системы местного самоуправления, заложенной в существующей модели организации публичной власти в России. Стремление к концептуальной «чистоте» мешает видеть ситуацию, при которой в поселениях, где расположены административные центры муниципальных районов, принцип разграничения полномочий между видами муниципальных образований вступает, как это ни парадоксально, в противоречие с принципом доступности органов местного самоуправления для населения. Причиной этому является избыточность административного присутствия в населенном пункте.

Особого комментария требует выдвигаемый тезис о том, что при условии надлежащей организации управления экономии управленческих расходов возникнуть не может [8, с. 13] и что уменьшение затрат на финансирование управленческого персонала возможно только в случае, если существующие структуры администраций и численность муниципальных служащих надлежащим образом не оптимизированы [9, с. 13].

Данная позиция не учитывает важнейшего обстоятельства для рассматриваемой проблемы. Действительно, структуры местных администраций района и поселения в административном центре не оптимизированы, управленческий труд

в требуемой мере не нормирован, а регламенты выполнения муниципальных функций и оказания муниципальных услуг проработаны недостаточно. Но именно такова логика сосуществования в одном населенном пункте двух организационно независимых исполнительно-распорядительных органов местного самоуправления – каждый стремится максимизировать свое влияние.

Каким образом это можно сделать? Увеличивая штатное расписание, принимая на работу большее количество сотрудников, создавая условия для перехода из другой администрации наиболее квалифицированных специалистов за счет предложения им более высоких по статусу должностей. Эти должности, в свою очередь, нужно вводить в штатное расписание. Главы администраций идут на это, нарушая нормы формирования штатных расписаний.

В результате в местных администрациях вместо отделов и секторов появляются комитеты и департаменты в составе трех или четырех человек, вводится большое количество заместителей глав администраций, имеющих в подчинении всего один или два отдела. Получившийся избыток структурной квалификации приходится оплачивать из местных бюджетов.

Возложение полномочий администрации поселения на администрацию муниципального района способно решить эту и некоторые другие проблемы, которые стали причиной неоднократных попыток изменить Федеральный закон № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [7, с. 56].

В Новосибирской области получен уникальный опыт по образованию единой местной администрации Карасукского района и городского поселения г. Карасук, являющегося административным центром муниципального района.

Необходимость образования единой местной администрации муниципального района и поселения, являющегося административным центром в Карасукском районе, была обусловлена следующими обстоятельствами.

1. Дублирование полномочий и длительный срок решения вопросов.

2. Нечеткое представление жителей о разграничении полномочий в органах местного самоуправления.

3. Громоздкая и малоэффективная система управления.

4. Большие расходы местного бюджета на содержание управленческого персонала и административных зданий.

Вступившие в силу с 1 января 2011 г. поправки в Федеральный закон «Об общих прин-

ципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» дали возможность решить указанные проблемы путем перехода к исполнению администрацией муниципального района полномочий администрации поселения, являющегося административным центром муниципального района.

Основными действиями по созданию единой местной администрации явились:

1. Инициирование процедуры перехода к формированию единой администрации муниципального района и поселения и принятие представительными органами поселения и района решений о целесообразности (нецелесообразности) создания единой местной администрации.

2. Внесение изменений в устав поселения, являющегося административным центром муниципального района, и в устав муниципального района. Создание объединённой рабочей группы (поселения и района) по созданию единой администрации и заключение соглашения между муниципальными образованиями с закреплением механизмов создания единой администрации.

3. Ликвидация администрации поселения, являющегося административным центром муниципального района.

При этом была обеспечена согласованность действий по внесению изменений в устав поселения – административного центра муниципального района и устав муниципального района [10].

Важными условиями реализации данной модели являются:

- инициатива глав муниципальных образований и представительных органов муниципального района и поселения, являющегося административным центром, образования единой местной администрации;

- поддержка Правительством региона инициативы органов местного самоуправления муниципального района по переходу к образованию единой местной администрации;

- поддержка населением инициативы органов местного самоуправления по переходу к образованию единой местной администрации.

Для определения экономического эффекта от образования единой местной администрации в результате объединения двух администраций разработана методика, в основу которой включены издержки на содержание органов местного самоуправления до и после образования единой местной администрации муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района,

где $\Sigma_{\text{экон}}$ – сумма экономии средств на содержание органов местного самоуправления, тыс. руб.,

$N_{\text{пос}}$ – норматив затрат на содержание органов местного самоуправления поселения, тыс. руб.

$N_{\text{мр}}$ – норматив затрат на содержание органов местного самоуправления муниципального района, тыс. руб.

$F_{\text{з,мр}}$ – фактические расходы на содержание органов местного самоуправления муниципального района, тыс. руб.,

где $\Sigma_{N_{\text{з}}}$ – сумма нормативных затрат на содержание органов местного самоуправления поселения и муниципального района, тыс. руб.,

где $\Sigma N_{\text{з,ед.адм}}$ – сумма затрат по нормативу на содержание единой местной администрации муниципального района, тыс. руб.

$\Sigma F_{\text{з,ед.адм}}$ – сумма фактических затрат на содержание единой местной администрации муниципального района, тыс. руб.

где Эн – экономия бюджетных средств на содержание органов местного самоуправления по нормативу, тыс. руб.

Эф – фактическая экономия бюджетных средств на содержание органов местного самоуправления, тыс. руб.

В результате объединения двух администраций штатная численность аппарата управления сократилась на 26 единиц, а сумма экономии бюджетных средств от реализации мероприятий составила более 10 млн. рублей.

Основными результатами проведенных мероприятий стали:

- уменьшение чиновничьего аппарата;
- повышение эффективности администрирования доходов;
- выравнивание социальной инфраструктуры территорий;
- рост удовлетворенности населения в тепло- и водоснабжении;
- улучшение социально-политического климата в городе и в районе;
- улучшение транспортного обслуживания населения;
- ускорение процессов принятия решений.

Обращений граждан, связанных с действиями органов местного самоуправления в муниципальном районе по образованию единой местной администрации, не выявлено. Граждан, недовольных переходом органов местного самоуправления на единую местную администрацию, нет. За период функционирования единой местной администрации сбоев в работе органов мест-

ного самоуправления выявлено не было, а количество обращений граждан стало сокращаться.

Таким образом, указанная модель по образованию единой местной администрации муниципального района и поселения в Карасукском районе является эффективной, позволяет оперативно решать вопросы местного значения, и рекомендована в качестве положительного примера для тиражирования в других районах Новосибирской области.

Библиографический список

1. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ (ред. от 25.12.2012) (с изм. и доп., вступающими в силу с 01.01.2013)
2. Федеральный закон РФ от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в российской Федерации».
3. Андриченко, Л. В. Правовые основы создания единой администрации поселения и муниципального района / Л. В. Андриченко, А. Е. Постников // Журнал российского права. – 2013. – № 7 (199).
4. Бабкина, И. В. Возможности неинституционального подхода в исследовании качества местного самоуправления / И. В. Бабкина, Л. Т. Волчкова // Вестник СПбГУ. Сер 12. Социология, психология, педагогика. – 2012. – Вып. 2.
5. Волкова, Е. А. Образование единой местной администрации муниципального района и поселения, являющегося административным центром муниципального района: проблемы реализации / Е. А. Волкова // Конституционное и муниципальное право. – 2011. – № 8.
6. Кытманова, Н. М. Местное самоуправление как институт власти: социально-политический аспект: дис. ... канд. полит. наук / Н. М. Кытманова. – Ставрополь, 2004. – 184 с.
7. Макаров, И. И. Критика модели объединенной администрации муниципального района и поселения / И. И. Макаров // Журнал российского права. – 2015. – № 11 (227).
8. Маркварт, Э. «Два в одном», или еще раз о единых администрациях / Э. Маркварт // Практика муниципального управления. – 2013. – № 8.
9. Мотякова, О. А. К вопросу о возможности объединения районной и городской администраций / О. А. Мотякова // Муниципальная власть. – 2010. Март – апрель.
10. Практические вопросы территориальной организации местного самоуправления Новосибирской области. – Новосибирск, 2015. – 150 с.

11. Праскова, С. Единая администрация поселения и муниципального района: шаг вперед или два назад? / С. Праскова // Муниципальное право. – 2011. – № 3.

12. Худoley, К. М. Муниципальный район или городская округ? / К. М. Худoley, Д. М. Худoley // Российский юридический журнал. – 2015. – № 5 (104).

УДК 352.075:316.485

ББК 67.400.7+67.410.12+60.545.1

МЕДИАТИВНЫЕ ТЕХНОЛОГИИ В ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ДОЛЖНОСТНЫХ ЛИЦ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО ПРОТИВОДЕЙСТВИЮ ЭТНИЧЕСКИМ КОНФЛИКТАМ В МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВАХ

М. Н. Козюк

Аннотация. Автор статьи рассматривает проблемы развития в стране процедур медиации. По его мнению, законодатель неточно вписал данную технологию в систему социальных отношений. Очень важным направлением развития технологии медиации является овладения ею должностными лицами органов местного самоуправления для снижения этнической конфликтности в местных сообществах.

Ключевые слова: медиация, местное сообщество, этнические конфликты, муниципальные служащие, экстремизм.

MEDIATIVE TECHNOLOGIES IN THE WORK OF LOCAL GOVERNMENT OFFICIALS ON THE ISSUE OF OPPOSITION TO ETHNIC CONFLICTS IN LOCAL COMMUNITIES

M. N. Kozuk

Abstract. The author of the article considers the problems of development mediation procedures in the country. In his point of view, the legislator did not accurately enter the system of social relations. A very important direction of development of mediation technology is to be able to use it to reduce ethnic conflicts in local communities.

Key words: mediation, local community, ethnic conflicts, municipal employees, extremism.

Проблема медиации, будучи достаточно новой для отечественного правового дискурса, тем не менее стала довольно популярной в исследовательской среде. Хотя за прошедшие пять лет после вступления в силу федерального закона от 27 июля 2010 г. №193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации)» (далее – закон о медиации) в правовой жизни страны не наступило каких-либо качественных изменений, на которые собственно и рассчитывали инициаторы введения инновации, тем не менее признавать неудачным данный опыт еще рано, поскольку, на наш взгляд, здесь речь идет не о каких-то институциональных изменениях, которые осуществляются относительно быстро, а об изменениях ментальных, которые обладают значительной долей исторической инерционности. Примечательно, что в справке о практике применения судами закона о медиации Верховному Суду РФ пришлось констатировать, что причинами «непопулярности» процедур медиации наряду с ор-

ганизационными и экономическими являются: высокая степень конфликтности отношений в обществе; отсутствие навыков и традиций по ведению переговоров; стремление лица, право которого нарушено, любыми способами привлечь к ответственности нарушителя субъективного права; нежелание брать ответственность за разрешения конфликта на себя; низкий уровень правовой культуры¹. Очевидно, такая «гремучая смесь» причин не позволит в ближайшей перспективе развить институт медиации до желаемого высокого уровня.

Между тем, с точки зрения гуманитарных соображений, медиация должна лежать в основе сохранения и развития общества. Ведь главная идея медиации – это посредничество в примире-

¹ См.: Справка о практике применения судами Федерального Закона от 27 июля 2010 г. № 193-ФЗ «Об альтернативной процедуре урегулирования споров с участием посредника (процедуре медиации) за период с 2013 по 2014 год). СПС «Консультант-Плюс»

нии, что, конечно, является ценностью очень высокого уровня. Вообще без ориентации на социальный мир, т.е. такую социальную ситуацию, когда все конфликты, без которых, конечно, общество не может существовать, находятся в приемлемых рамках и в основном не разрушают общественные отношения, а придают им определенный динамизм, своевременно купируя накопившиеся противоречия в социальном развитии. Таким образом, сложилась некая негативная и опасная ситуация: в обществе, к сожалению, накапливается целая серия конфликтных «узлов», а социальные технологии не могут предложить власти и населению приемлемые варианты их развязывания. Выстроенный еще со времен «перестройки» правовой дискурс в виде известных концептов-лозунгов «верховенства права», «правовой государственности», «прав и свобод человека» и т. п. в данном случае позволяет, скорее, не развязывать узлы, а их рубить, т.е. не разрешать конфликты, а их жестко регулировать, что, конечно же, не одно и то же.

Одной из причин сложившейся ситуации является то, что сама по себе тема медиации стала разрабатываться не в широком социальном контексте, а в юридической среде, притом частноправовой или, точнее, коммерческой направленности, что наложило определенную печать на всю проблему. Несмотря на то, что согласно законодательству медиация может охватывать широкий круг не только коммерческих, но и иных проблем, реально же все свелось к помощи в разрешении предпринимательских споров по довольно высокими расценкам. Конечно, в таком виде медиация не стала интересной для общества. Кроме того, авторы федерального закона изначально выстроили медиацию по модели специфической частноправовой технологии, выделив, скорее всего, по своим корпоративным нуждам узкую направленность профессиональной медиации, привязанной к идее альтернативной судебной процедуре деятельности. Конечно, закон не особо ограничил медиацию в социальной смысле, так называемую непрофессиональную (точнее – безвозмездную) медиацию, но тем не менее создал достаточно специфические трудности в ее развитии, которые наложились на те явления, о которых и говорилось в справке Верховного суда. Поэтому можно констатировать, что в настоящий момент вся эта проблема, которая изначально имеет высокий аксиологический гуманитарный характер, по существу, загнана в теоретический, организационный и культурно-ментальный тупик, что, конечно, наносит известный ущерб социальному развитию.

Вообще, несмотря на то, что в большинстве работ по истории медиации даты ее рождения называются разные: это и вторая половина XIX в., и 90-е гг. XX в., и 2011 г. – на самом деле медиация как посредничество в примирении конфликтующих сторон является ровесницей самого общества. Очевидно, что даже самая малочисленная и примитивная социальная общность (семья, род, племя) не может развиваться если она изнутри раздираема противоречиями. Для снятия этих противоречий мало силовых или судебных процедур, которые, кстати, также должны зародиться в условиях некоего общественного консенсуса, отсюда и разнообразные идеи общественных «договоров». Другими словами, история медиации – это история развития общества и цивилизации. Другое дело, что в отличие от ярких и часто катастрофических событий напоподобие войн и других конфликтов, посредничество в примирении на всех уровнях социальной структуры воспринимается как нормальное обыденное явление, редко фиксируется в исторической памяти и не особо отрефлексировано в социальном дискурсе. Конечно, по мере развития и усложнения общественных отношений некоторые аспекты медиации потребовали уже не обыденного или обычного, а правового фиксирования, что, конечно, обращает на себя внимание историков права и дает почву для обособления данных процессов от общей канвы социального развития. Если же говорить о российском обществе в широком историко-цивилизационном контексте, то явление, которое обозначают латинским термином «медиация» или посредничество в примирении (поиск середины), конечно же, существовало на Руси всегда, независимо от того, какие политико-правовые формы приобретала государственность. Очевидно, технологии и процедуры со временем менялись, однако, что касается низового или первичного уровня социальности: это семья, род, местное сообщество – то на таких уровнях эти явления более консервативны. Например, в условиях сообществ, живущих на Северном Кавказе, указанные технологии и процедуры не изменялись в течении столетий, будучи довольно архаичными, но тем не менее вполне эффективными.

Необходимо отметить, что неосмысленность социальных сторон медиации привела к явно ошибочным положениям в федеральном законе о медиации. Так, закон прямо запрещает проведение медиации государственными и муниципальными служащими и лицами, занимающими государственные и муниципальные должности. Скорее всего, разработчики закона имели

в виду, что данные лица не вправе заниматься профессиональной или платной медиацией, что очевидно правильно. Надо еще иметь в виду, что разработка закона о медиации по времени совпала с развитием, после вступления в силу в 2009 г. закона о противодействии коррупции, соответствующего антикоррупционного законодательства. Поэтому разрешение государственным и муниципальным служащим заниматься профессиональной медиацией явно привело бы к конфликту интересов. Вместе с тем запрет в том виде, в котором он был сформулирован в законе и в каком сохраняется и в настоящее время, вообще нанес довольно серьезный удар по развитию самой идеи медиации. Ведь очевидно, что одной из серьезных функций органов власти и их должностных лиц, независимо от того, насколько четко это зафиксировано в законах, является снижение социальной конфликтности и не только в жестких юрисдикционных, но и в более социально эластичных социальных формах, одной из которых является как раз и посредничество в примирении. Причем данная функция является тем более важной, чем ближе к первичным социальным уровням находится соответствующее должностное лицо. То есть муниципальные служащие сельских поселений, муниципальных районов, главы администраций и депутаты, участковые уполномоченные полиции и другие служащие государственных органов и учреждений, которые работают, как говорится, «на земле», не только могут, но и обязаны, исходя из логики их роли в системе социального управления, участвовать по возможности в деятельности по снижению социальной конфликтности путем посредничества в примирении, наряду с неформальными представителями структур гражданского общества. Конечно, для выполнения этой важнейшей социальной роли они должны быть и мотивированы, и иметь определенную хотя бы минимальную теоретическую подготовку. Вообще, это поразительно, но ни в одном руководящем документе для служащих указанного уровня нет ни прямых, ни косвенных указаний на выполнение этих гуманитарных функций, притом что жесткие юрисдикционные процедуры отрегулированы достаточно подробно. Конечно, и сейчас добросовестные работники органов государственной власти местного самоуправления, исходя из велений долга совести, здравого смысла, принимают меры к снижению социальных конфликтов, однако это делается в инициативном порядке – это, во-первых; во-вторых, под их личную ответственность, особенно если речь идет о «пограничных» случаях с

юрисдикционной сферой; в-третьих, исходя из своего, чаще всего обыденного, понимания ситуаций. Парадоксально, но такая их «миротворческая» деятельность, формально говоря, противоречит федеральному закону. При этом представляется неким «курьезом» – как тот герой классической комедии, который был искренне удивлен, что оказывается он всю жизнь разговаривает прозой, так и многие служащие, наверное, будут удивлены, если узнают, что в своей работе они применяют медиативные технологии.

Для теоретической разработки рассматриваемой проблемы важное значение имеют «опорные» понятия, которые относятся к социологическому дискурсу: местное сообщество и социальные конфликты. Понятие местное сообщество, которое интуитивно знакомо и понятно любому человеку, к сожалению, не используется в отечественном законодательстве, скорее всего в связи с отсутствием в нем твердых и четких формально определенных признаков. Неким аналогом его является понятие «муниципальное образование», анализ которого показывает, что данное понятие обозначает, прежде всего, территорию, имущество, но отнюдь не людей, проживающих на данной территории. Такой видный отечественный деятель в сфере местного самоуправления, как И. В. Бабичев отмечает: «... исследование вопроса об объективности существования местных сообществ, их современной структуре, взаимосвязях людей внутри таких сообществ, взаимосвязях сообществ с муниципальными образованиями как институтами местного самоуправления, лежит за рамками только муниципально-правовой теории и является предметом многих наук, в том числе социологии, и вопрос этот скажем сразу, изучен недостаточно» [1]. Тем не менее феномен местного сообщества существует, и в основе его не экономические или управленческие отношения. Так, например, А. В. Новокрещенов отмечает: «Местное сообщество исконно называется общиной. Данное понятие, пожалуй, имеется во всех языках и у всех народов. Именно община является основой местного самоуправления. Община лучше кого бы то ни было знает свои проблемы и пути их решения. На этом и основывается местное самоуправление» [5, с. 14]. По мнению автора, социальные связи в поселении могут быть представлены следующими типами: родственные, дружеские, территориальные, корпоративные, функциональные. Все эти обстоятельства требуют не тривиального поверхностного рассмотрения местного сообщества в виде некой управленческой модели, что сейчас в основном и происхо-

дит, а объемного, многопланового видения в междисциплинарном ракурсе. Как отмечает Н. В. Демчук: «Местное сообщество рассматривается не как совокупность жителей муниципального образования, а как часть социального пространства, создающая определенные социальные отношения, т. е. как социокультурное поле» [4 с. 173]. Данное социокультурное поле является достаточно своеобразным, и многие привычные схемы его развития, а также реагирования на внешние вызовы и раздражители не всегда протекают по привычным схемам. Особенно это касается такого явления, как социальная конфликтность, без которого не обходится ни одна социальная общность.

Одним из наиболее опасных социальных явлений для полиэтничных сообществ являются этнические конфликты, способные в своих крайних проявлениях вообще разрушить это сообщество. Поэтому всякая власть с особым вниманием относится к такого рода проблемам, стараясь их предусмотреть и профилактировать. Для этого создаются специальные управленческие структуры, выделяются средства, принимаются государственные программы. Однако здесь проявляется специфика местных сообществ, о которой говорилось выше. Даже если с точки зрения государственно-управленческих «канонов» все было сделано правильно, это еще не гарантия того, что на социокультурном поле местного сообщества все процессы пройдут бесконфликтно. Дело в том, что, право, будучи конечно мощным управленческим инструментом, тем не менее не может охватить полностью очень важные именно для конкретного человека жизненные отношения. Например, человек вполне толерантно может относиться в принципе к иным национальностям, но, если речь пойдет о семейных отношениях его сына или дочери, он будет резко против, вплоть до семейного разрыва, если они заявят о желании вступить в брак с представителями иных национальностей. Сами по себе нормы семейного права никакой роли здесь играть не будут.

Кроме того, на уровне местного сообщества могут конфликтно проявляться некие феномены, которые до конца не будут осмыслены самими участниками. Например, в некоем сообществе с достаточно стабильными межнациональными отношениями может появиться идея построить культовое сооружение, например, мечеть. Это повлечет за собой всплеск конфликтов с труднопрогнозируемыми последствиями. При этом, с точки зрения законодательства о свободе вероисповедания, градостроительного, экологи-

ческого и иных отраслей права, никаких препятствий нет. Кроме того, повторяем, ранее никаких проблем межэтнического и межконфессионального характера не было. При этом люди, выступающие против строительства, высказывают какие-то явно надуманные аргументы. А ситуация объясняется довольно просто. У каждого человека, долго живущего в одной местности, устанавливается некий образ «малой родины», в виде неизменных ландшафтов окружающей природы, местности, привычного облика окружающей среды. Этот образ, особенно к старости, имеет мощный стабилизирующий, охранительный заряд. Его разрушение может привести к депрессии, появлению необъяснимого чувства опасности, страха. Причем это, правда, в разной степени происходит при любом изменении ландшафта. Здесь же особый случай – на это изменение накладываются религиозно-этнические темы со всей их историко-бытовой наполненностью. Понятно, что в такой ситуации резко возрастают шансы ксенофобного развития ситуации. Такого рода кризисные ситуации как раз и наглядно показывают, что правовые инструменты, как их обычно понимают в идеологии административной реформы, далеко не всегда применимы в очень важных социально-политических ситуациях.

Надо отметить, что как бы то ни было, в настоящее время все социологические замеры говорят о том, что в целом по стране межэтнические отношения не должны вызывать особой тревоги. Как отметил Президент России на заседании Совета по межнациональным отношениям, проходившем в г. Астрахани 31 октября 2016 г.: «... почти 80 % граждан страны – я это отмечаю с удовлетворением – считают отношения между людьми разных национальностей доброжелательными или нормальными. Несколько лет назад такую оценку, как показывают опросы, давали только 55 % наших граждан». Сейчас, по крайней мере, те серьезные очаги этнической конфликтности, которые существовали в конце прошедшего и начале текущего веков, ликвидированы. Многие процессы взяты под контроль. Однако не стоит забывать, что речь опять идет о привычных управленческих схемах, а не о глубоком осознании ситуации, вплоть до применения непривычных, иррациональных методов анализа. Ведь пока нет единой теории этничности. Власть стремится ситуацию понимать рационально, а ее иногда надо просто чувствовать. Лучше всего это получается на тех уровнях власти, которые наиболее близки к населению, а также у тех государственных и муниципальных

служащих, которые имеют соответствующие профессиональные качества. Это, прежде всего, жизненный опыт и опыт общения с населением, интуиция, авторитет и лояльность населения, просто житейская мудрость и высокие моральные качества, интеллектуальные способности: наблюдательность, аналитичность.

Если иметь в виду угрозы межэтнических конфликтов в настоящее время, то здесь в первую очередь большое значение имеет трудовая миграция. Поскольку ее можно изначально разделить на два потока – внутренний и внешний – то более опасным, как это не представляется парадоксальным, является внутренняя трудовая миграция. Однако здесь также нужно внести оговорку, что если, с точки зрения экономической, национальной состав мигрантов значения в общем-то не имеет, то, с точки зрения интересов местного сообщества и возможного повышения социальной конфликтности, именно этническо-религиозные аспекты миграции имеют угрожающий характер. Другими словами, если приезжающие работники комплиментарны местному населению, то ситуация может стать даже оптимистичной, поскольку речь идет об обогащении во всех смыслах местной общины, хотя вполне возможно приехавшие также потребляют дефицитные местные ресурсы. Сравнительно хуже ситуация, когда приехавший контингент имеет иные цивилизационные признаки, чем местное население. В таком случае, действительно, все местные власти должны проявлять особую бдительность, поскольку даже мелкий бытовой конфликт может повлечь большую беду. При этом нужно подчеркнуть, что наличный управленческий инструментарий действий в такого рода ситуациях довольно скуден и обычно сводится к двум направлениям: юрисдикционным возможностям и культурно-массовой работе. Однако первые проблематичны в том смысле, что они, как правило, не решают проблем и в конечном счете сами по себе могут оказаться провокаторами социальных взрывов. Конечно, фестивали национальной культуры, национальные праздники, Дома дружбы и т. п. – дело более чем благое, по крайней мере, они создают особый социально-политический «фон», в рамках которого должны развиваться этнические отношения. Однако они носят публично-показной характер и не достигают собственно психологии конкретного человека. И, кроме того, те люди, вокруг которых сгущаются конфликтные настроения, в этих «фестивалях», как правило, не участвуют.

Вообще «фон» может создаваться и событиями, имеющими довольно сложный и проти-

воречивый и отдаленный от места событий характер. Так, недавно депутаты парламента одной из северокавказских республик начали обсуждать проблему о запрете упоминания имени И. В. Сталина в положительном контексте на территории республики. Как к подобного рода инициативам должны относиться, например, жители Волгограда (тем более что часть из них желает возвращения городу прежнего наименования – Сталинград)? И как вообще это отразится на межличностном уровне общения между представителями национальности, которая проживает на территории этой республики, и местным населением других, в частности русских регионов России? Не является ли это еще одной «миной» замедленного действия под единством российского народа, которую депутаты, надеемся, что по неведению, подложили? Из этой же серии тревожных сигналов, например, некие инновационные уроки, когда особо продвинутые преподаватели средних школ в поисках грантов на уроках истории пытаются разыгрывать некие «суды» над историческими деятелями, например, над тем же Сталиным, причем уровень креативности этих преподавателей явно выше их исторических познаний. Понятно, что тон здесь задают всякие крикливые телевизионные «суды истории», однако надо иметь в виду, что одним из основных фундаментов, на которых развиваются межнациональные конфликты, являются исторические темы, даже в тех случаях, когда участники конфликтов их явно не проговаривают. По многим историческим вопросам мы истины не знаем, а когда даже знаем, то эта историческая правда может так ранить этническое самосознание человека, что он будет пытаться заместить ее иным способом, например, враждебностью, агрессивностью, местью. Так зачем же создавать почву для конфликтов? Не лучше ли по-житейски мудро вообще без нужды не затрагивать данную проблематику.

Поэтому социальная наука должна поставить своей целью вооружение органов государственной власти и местного самоуправления новыми современными инструментами организации социальных отношений в муниципальных образованиях, в местных сообществах. И здесь довольно перспективной выглядит технология медиации – посредничества в примирении. Данная технология имеет успех, если конфликтующие стороны понимают, что при любом решении конфликта им все же придется в дальнейшем общаться, поскольку они находятся в одном пространстве местного сообщества, и что, даже победив в конкретном споре (например, в ходе су-

дебного процесса), они в перспективе потеряют многое. Здесь огромное значение имеет общественное мнение, в частности лидеров общественного мнения или местной элиты. Как отмечают специалисты, именно «от элиты во многом зависит регулирование толерантности в публичной сфере, межконфессиональный мир, возможность возбуждения или угасания религиозного недоверия. Особую роль на постсоветском пространстве играет наличие у этнических групп ответственной элиты, готовой к переговорному процессу и компромиссам» [3, с. 76]. Именно в таких ситуациях должностные лица: главы администраций, местные депутаты, муниципальные служащие, участковые уполномоченные полиции, руководители учреждений – должны взять на себя инициативу примирения, что в случае удачного исхода с благодарностью будет воспринято обеими сторонами.

Конечно, этот гуманитарный инструментарий в настоящее время требует дальнейшей разработки, адаптации к различным условиям местного сообщества, а также обучения должностных лиц местного самоуправления. Кроме того, нужно обратить внимание на то, что медиативные технологии, в принципе, применяются уже на этапе развитого конфликта, однако особая ответственность на властях лежит за его недопущение, профилактику, так сказать, «на дальних подступах». Данной темой сейчас серьезно занимаются федеральные власти, так, например, поставлен вопрос повышения внимания к проблеме адаптации мигрантов. Поэтому стоит ожидать в ближайшее время развития государственной политики в данном направлении. Вместе с тем социологи, проводившие недавно большое исследование по вопросам межнациональных отношений в г. Новосибирске, предупреждают: «В этой связи в рамках национальной политики на муниципальном уровне большое внимание должно быть уделено не только проблемам адаптации мигрантов в городской среде, но также положению и самочувствию коренного населения, прежде всего русских как доминирующей этнической группы в межэтническом сообществе» [6, с. 51].

В заключении поддержим позицию видного отечественного специалиста по межнациональным отношениям В. В. Гайдук, который пишет: «Во многих случаях межнациональные и межэтнические конфликты вместо решения доходят либо до полиции и суда, либо подавляются, замалчиваются, что увеличивает риск сильных вспышек ненависти и демонстрации силы. Для того чтобы обычное недопонимание между людьми не переросло в экстремизм, желательно уже на первом этапе такого проявления искать способы мирного урегулирования и предотвращения конфликтов. В этом случае медиация является наиболее удобной формой альтернативного разрешения конфликтов, осуществляющей в свою очередь и профилактику экстремизма» [2, с. 104].

Библиографический список

1. *Бабичев, И.* О некоторых актуальных вопросах муниципального права и местного самоуправления. По страницам книги А. А. Сергеева «Местное самоуправление в Российской Федерации: проблемы правового регулирования» / И. Бабичев // Муниципальная власть. – 2007. – № 2.
2. *Гайдук, В. В.* Политическая медиация в этнокультурном и религиозном многообразии / В. В. Гайдук // Вопросы национальных и федеративных отношений. – 2015. – № 1 (28).
3. *Гафиятов, И.* Межэтническая и межконфессиональная толерантность в местном сообществе / И. Гафиятов, Р. Хайдаров, Ч. Махмутова // Власть. – 2010. – № 7.
4. *Демчук, Н. В.* Концептуальный подход к анализу местных сообществ как разновидности социокультурного поля / Н. В. Демчук // Власть. – 2016. – № 7.
5. *Новокрещенов, А. В.* Местное сообщество как основа местного самоуправления / А. В. Новокрещенов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2011. – № 10.
6. *Попков, Ю. В.* Межнациональные отношения на муниципальном уровне в оценках массового сознания (на примере города Новосибирска) / Ю. В. Попков // Знание. Понимание. Умение. – 2015. – № 3.

УДК 338.2
ББК 65.050.23

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ЦЕЛЕВЫХ ПРОГРАММ И ПРОЕКТОВ

В. В. Курченков, Т. В. Коробкина

Аннотация. В статье раскрываются особенности реализации региональных и муниципальных целевых программ. Определяются преимущества использования программно-целевого метода в стратегическом управлении территорией. Выделяются основные критерии и показатели оценки результативности и эффективности муниципальных целевых программ и проектов. Выделяются основные группы показателей эффективности муниципальных программ и выявляется степень их релевантности для оценки потенциала устойчивого развития территории.

Ключевые слова: регион, муниципальное образование, региональное и муниципальное управление, стратегическое планирование, региональные целевые программы, муниципальные целевые программы, эффективность региональных целевых программ, муниципальные проекты.

IMPROVEMENT OF THE EFFECTIVENESS OF MUNICIPAL SPECIAL PURPOSE PROGRAMS AND PROJECTS

V. V. Kurchenkov, T. V. Korobkina

Abstract. The article reveals the peculiarities of the implementation of regional and municipal target programs. Benefits of using program-target method in the strategic management area are defined. The main criteria and indicators for evaluating the effectiveness and efficiency of regional programs and projects are singled out. The main groups of relative indicators that reflect the dynamics of the effectiveness of targeted programs, depending on the dynamics of their number in the current year in the region are described.

Key words: region, municipalities, regional and municipal management, strategic planning, regional programs, municipal target programs, the effectiveness of regional programs, municipal projects.

В современных условиях программно-целевой метод управления на уровне муниципальных образований показал свою эффективность как для решения отдельных задач регионального и муниципального развития, так и для формирования комплексной стратегии устойчивого развития региона в целом в долгосрочном периоде [4; 9].

Эффективность применения программно-целевого метода обуславливается его способностью мобилизовать ресурсы для решения таких проблем, которые выходят за рамки текущего или стратегического планирования развития региона или муниципального образования. Отличительными особенностями этого метода являются: концентрация ресурсов на решении конкретных задач; точная определенность сроков достижения поставленных целей; измеримость ожидаемых результатов; концентрация ответственности основных исполнителей программ

перед органами региональной и федеральной власти [1; 3; 8].

Основные преимущества программно-целевого метода регионального и муниципального управления могут проявляться в таких направлениях, как региональная социальная политика, развитие территорий, экологическая политика, развитие и поддержка предпринимательства и др. [2; 6]. Важным преимуществом данного метода является возможность обеспечения комплексного устойчивого развития региона или муниципального образования в долгосрочной перспективе, благодаря использованию эффектов диверсификации и интеграции целей устойчивого территориального развития.

Сегодня в большинстве регионов России получили широкое распространение муниципальные целевые программы, которые позволили в последнее время получить серьезные результаты в социальной сфере и сфере жилищного и дорожного строительства, в сфере ЖКХ. Действи-

тельно, практика использования программно-целевого метода стратегического управления показывает устойчивую тенденцию роста количества различных региональных целевых программ. В частности, в Волгоградской области на сегодняшний день реализуется 30 областных целевых программ.

Однако не все областные и муниципальные целевые программы реализуются с одинаковой степенью эффективности, достигают необходимого результата. Для этого существует достаточно много причин. В частности, не всегда формирование долгосрочных целевых программ исходит из четко определенных долгосрочных целей социально-экономического развития и индикаторов их достижения; не всегда ресурсная база оказывается достаточной для достижения поставленных целей; не всегда используются адекватные ситуации методы и инструменты реализации региональных целевых программ; и наконец, отсутствует на сегодняшний день единая методика оценки эффективности региональных и муниципальных целевых программ, дающая возможность проводить сравнительный анализ эффективности и результативности использования бюджетных средств.

Как известно, эффективность региональных и муниципальных программ обуславливается соблюдением ряда принципов:

- формирование долгосрочных целевых программ, исходя из четко определенных долгосрочных целей социально-экономического развития и индикаторов их достижения;
- установление для долгосрочных целевых программ, как правило, измеримых результатов двух типов: конечных результатов, характеризующих удовлетворение потребностей внешних потребителей, и непосредственных, характеризующих объемы и качество оказания государственных услуг, прогнозируемых при заданных внешних условиях;
- охват долгосрочными целевыми программами всех сфер деятельности органов исполнительной власти и бюджетных ассигнований, большая доля которых находится в их распоряжении, других материальных ресурсов;
- интеграция инструментов: регулятивных (правоустанавливающих, правоприменительных, контрольных) и финансовых – бюджетных, нало-

говых, таможенных, имущественных, кредитных, долговых, валютных;

- проведение регулярной оценки эффективности реализации долгосрочных целевых программ с возможностью их корректировки, а также установление ответственности должностных лиц в случае неэффективной реализации программ [2; 8; 9].

Однако на практике эти принципы не всегда исполняются, и не всегда имеется возможность оценить эффективность программ. Также сложность оценки эффективности региональных и муниципальных целевых программ обуславливается большим их разнообразием на территории региона. Действительно, основные региональные целевые программы различаются как по целям и направлениям реализации, так и по срокам. Соответственно, это требует различных критериев оценки их эффективности. Также не всегда проводится различие между оценкой эффективности и результативности региональных и муниципальных программ.

Вместе с этим есть существенное различие между понятиями эффективности и результативности [5; 7]. В самом общем виде эффективность понимается как относительный показатель и всегда отражает соотношение конкретного целевого показателя к уровню затрат. В этом состоит отличие эффективности от эффекта как абсолютного показателя достижения той или иной цели. При этом эффективность может быть как экономической, так и социальной в зависимости от поставленных целей, однако в любом случае она будет отражать отношение значений целевых показателей к затратам на их достижение. Что касается результативности, которая тоже является относительным показателем и отличается от результата, то она отражает степень или уровень достижения изначально поставленных целей. Управление муниципальным образованием будет считаться результативным, если поставленные цели в большинстве своем будут достигнуты.

Поэтому, на наш взгляд, для оценки муниципальных целевых программ необходимо в равной степени использовать как показатели эффективности, так и показатели результативности, с последующим определением интегрального показателя (см. рис. 1).

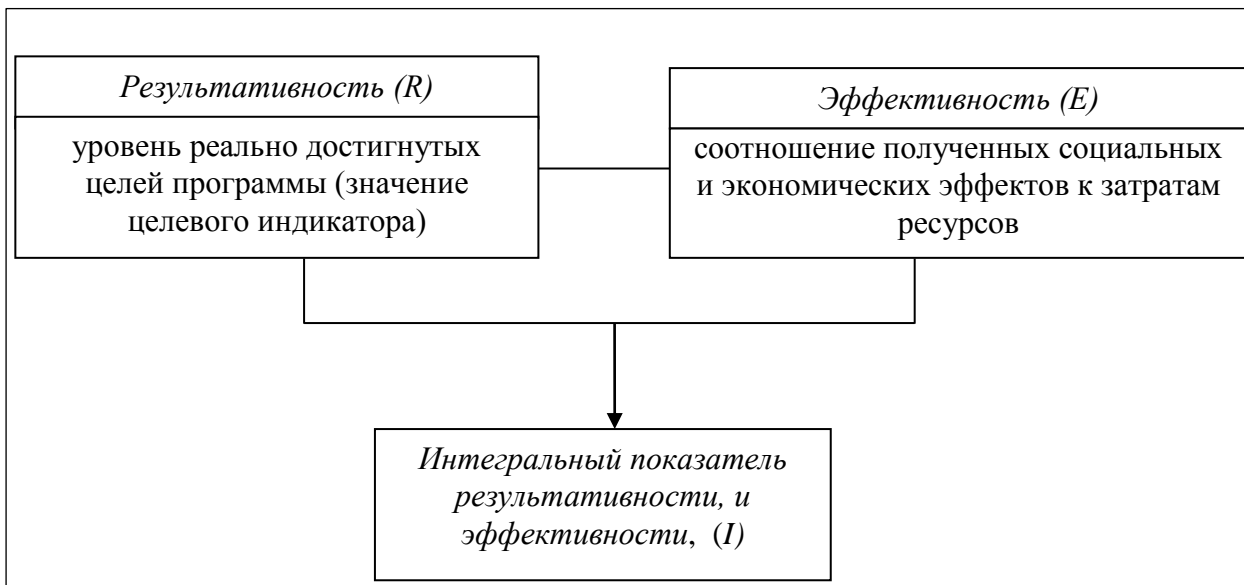


Рисунок 1. Система критериев оценки результативности и эффективности муниципальных целевых программ

Примечание: составлено авторами.

В рамках предлагаемой методики указанные критерии должны быть интегрированы в интегральный показатель результативности и эффективности для последующего сравнительного анализа программ по направлениям и приоритетам реализации, который может быть рассчитан по формуле:

$$\Delta I = K_1 \Delta R + K_2 \Delta E \quad (1)$$

где ΔI – интегральный показатель (индекс) результативности и эффективности;

$\Delta R, \Delta E$ – фактические показатели результативности и эффективности и адаптивности ре-

ализованных программ (в полном объеме или частично) за исследуемый период времени.

K_1, K_2 – корреляционные коэффициенты, отражающие весовое значение каждого показателя в структуре интегрального показателя (индекса).

На основании соотношения этих показателей региональные и муниципальные целевые программы в Волгоградской области могут быть агрегированы в три группы по значению интегрального показателя результативности и эффективности (см. табл. 1).

Таблица 1

Матрица распределения муниципальных целевых программ Волгоградской области в 2011–2016 гг. по значению интегрального показателя результативности и эффективности

№	Виды целевых программ по срокам реализации	Значение интегрального показателя результативности и эффективности целевых программ		
		Высокий	Средний	Низкий
1	Краткосрочные целевые программы	2	3	4
2	Среднесрочные целевые программы	1	4	5
3	Долгосрочные целевые программы	3	1	7

Примечание: составлено авторами.

Как видно из данных таблицы 1, из основной части целевых программ, действующих на территории Волгоградской области в указанный период, большинство имеют достаточно низкий

уровень эффективности и результативности, что объясняется следующими причинами: как правило, инициатором постановки региональной проблемы являются органы государственной

власти, что не стимулирует инициативу заинтересованных лиц и исполнителей программы; используется слабая аналитическая проработка состояния экономики регионов, что приводит к нечеткости при определении основных интересов участников; недостаточное финансирование мероприятий целевых программ; слабый контроль выполнения программных мер.

В качестве основной следует выделить проблему недостаточного финансирования программ, приводящую не только к нерентабельной и убыточной реализации проектов, омертвлению уже вложенных финансовых ресурсов, но и к увеличению остроты проблемных ситуаций, на разрешение которых ориентированы данные программы.

Таким образом, программно-целевое управление представляет собой один из эффективных методов стратегического управления, как на уровне региона, так и на уровне муниципального образования. Региональные и муниципальные целевые программы решают сегодня важные задачи развития в социальной сфере, в сфере жилищного и дорожного строительства, образования, здравоохранения и др. Благодаря таким их преимуществам, как краткосрочность, конкретность задачи, на решение которой направлены программные меры, измеримость результатов, а также высокая мотивация основных исполнителей к достижению целей, удается в последнее время достигнуть серьезных результатов. Важным преимуществом данного подхода является возможность его использования для реализации основных приоритетов устойчивого развития территории в долгосрочной перспективе.

Однако большое внимание необходимо уделять вопросам эффективности реализации региональных и муниципальных целевых программ. В этой связи необходим комплексный подход к оценке эффективности, разработке таких критериев, которые учитывали бы все особенности реализации конкретной программы. Система критериев должна учитывать, с одной стороны, направленность программы (экономика, социальная сфера, развитие инфраструктуры и др.); с другой стороны, период реализации программы (долгосрочные, среднесрочные и краткосрочные). Целесообразно производить оценку уровня реализации региональных и муниципальных целевых программ по таким критериям, как

результативность и эффективность. Оптимальным для этого может служить интегральный показатель эффективности и результативности, который позволяет, с одной стороны, оценить степень достижения поставленных в программах целей, а с другой стороны, уровень бюджетных затрат на их достижение.

Библиографический список

1. Гловацкая, Н. Г. Эффективность целевых программ в области земельных отношений / Н. Г. Гловацкая, С. В. Козлова // Экономические науки. – 2007. – № 12 (37).
2. Золотарева, И. А. Программно-целевая ориентация государственной поддержки в регионе / И. А. Золотарева // Экономические науки. – 2009. – № 3 (52).
3. Идзиев, Г. И. Использование программно-целевого метода при формировании промышленной политики Республики Дагестан / Г. И. Идзиев // Региональная экономика: теория и практика. – 2011. – № 24 (207).
4. Кочкаров, Р. А. Ключевые показатели эффективности и результативности целевых программ / Р. А. Кочкаров // Качество. Инновации. Образование. – 2012. – № 5.
5. Курченков, В. В. Экспансия сетевых компаний на региональном потребительском рынке: тенденции и последствия / В. В. Курченков, О. В. Фетисова, Т. В. Чигарева // Вестник Астраханского государственного технического университета. Серия: Экономика. – 2013. – № 1.
6. Курченков, В. В. Определение стратегических направлений развития ЮФО / В. В. Курченков, С. Н. Соколов // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 3: Экономика. Экология. – 2008. – № 1.
7. Курченков, В. В. Об основных подходах к формированию наукоемкой экономики в современной России / В. В. Курченков, В. Г. Дейнега // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2013. – № 2 (23).
8. Лепихина, Т. Л. Целевое программирование как элемент регионального планирования / Т. Л. Лепихина, Ю. В. Карпович // Региональная экономика: теория и практика. – 2011. – № 9.
9. Рисин, И. Е. Программно-целевое управление развитием муниципального образования / И. Е. Рисин, О. Ф. Шахов. – Воронеж. Изд-во ВГУ. 2007. – 99 с.

УДК 336.14:353

ББК 65.261.783

ВЛИЯНИЕ МЕЖБЮДЖЕТНЫХ ОТНОШЕНИЙ НА КАЧЕСТВО ИСПОЛНЕНИЯ МЕСТНЫХ БЮДЖЕТОВ

С. Р. Муравьев

Аннотация. Проводится анализ влияния элементов межбюджетных отношений на результаты исполнения местных бюджетов. Оценивается финансовая и социальная значимость мероприятий по снижению дефицита местных бюджетов в Астраханской области. Автор приходит к выводу, что качество исполнения местных бюджетов определяется не столько специфическими проблемами муниципальных образований, сколько системой межбюджетных отношений.

Ключевые слова: межбюджетные отношения; дотации и субсидии; качество исполнения бюджета; Астраханская область.

THE INFLUENCE OF INTERBUDGET RELATIONS ON THE QUALITY OF THE BUDGET EXECUTION

S. R. Muraviev

Abstract. The analysis of the influence of some interbudget relations elements on the execution of local budgets is presented in the article. Financial and social importance of measures taken to reduce the local budgets' deficit in the Astrakhan region is evaluated. The author comes to the conclusion that the quality of local budgets' execution isn't so determined by specific problems of municipal bodies as by the system of interbudget relations.

Key words: interbudget relations, grants and subsidies, the quality of budget execution, the Astrakhan region.

В 2015–2016 гг. макроэкономическая нестабильность российской экономики и специфические цели финансовой политики привели к снижению налогового потенциала территорий, сокращению возможностей федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации (далее – РФ) осуществлять межбюджетные трансферты в прежних объемах и при сохранении их прежней структуры. Вместе с тем представляется, что кризисные явления лишь обнажили те проблемы, которые не были решены в условиях продолжающейся более десятилетия бюджетной реформы.

В релевантной литературе по вопросам межбюджетных отношений прослеживается точка зрения, согласно которой в РФ существует явное противоречие между бюджетной децентрализацией как механизмом реализации модели бюджетного федерализма и фактической моделью федерализма в России. Данные, относящиеся к периоду 2005–2012 гг. при проведении регрессионного анализа показали, что расходные обязательства муниципалитетов не соответствуют доходным возможностям [5, с. 107]. О сохранении в настоящее время указанного характера модели налогового федерализма, о хроническом характере дисбалансов территориальных бюджетов и зависимости их доходов от безвозмездных

перечислений свидетельствуют мнения сотрудников Аппарата Совета Федерации, экспертов и представителей регионов [2].

Оценка специалистами ситуации в сфере распределения бюджетных средств придает значимость исследованиям специфики межбюджетных отношений в РФ. Цель данной статьи – рассмотреть влияние этих отношений на определенные показатели качества исполнения местных бюджетов, и подобный аспект проблемы не является широко освещаемым в литературе. При этом под качеством формирования и исполнения бюджета в данной работе понимается соответствие планируемых и фактических результатов исполнения бюджета, а также соответствие действий участников бюджетного процесса и их результатов законодательно оформленным правилам и стандартам, политическим целям, социальным и экономическим интересам, определяемым на региональном уровне.

В соответствии с положениями Конституции РФ, Бюджетного кодекса РФ (далее – БК РФ), иных законодательных актов межбюджетные отношения между публично-правовыми образованиями (Российской Федерацией, субъектами РФ, муниципальными образованиями), касающиеся регулирования бюджетных правоотношений, организации и осуществления бюд-

жетного процесса, включают в себя следующие элементы:

- закрепление налоговых и неналоговых доходов, расходов и источников финансирования дефицитов бюджетов за бюджетами бюджетной системы РФ, определяемое законодательством РФ;

- определение и перераспределение полномочий органов государственной власти и местного самоуправления по осуществлению бюджетного процесса;

- определение приоритетов налоговой и бюджетной политики, методологической базы бюджетного процесса;

- межбюджетное перераспределение средств, включающее изменение нормативов распределения налоговых доходов, предоставление бюджетных кредитов, а также межбюджетные трансферты, том числе при реализации государственных программ;

- осуществление финансового контроля, мониторинга нижестоящих бюджетов и межбюджетных отношений.

Обширные аспекты проблемы влияния межбюджетных отношений на качество исполнения местных бюджетов не позволяют в рамках статьи подробно останавливаться на каждом из

них, поэтому рассмотрим основные характеристики этого влияния на общероссийском и региональном уровне.

Начнем с анализа результатов бюджетной реформы, касающихся закрепления за муниципалитетами собственных доходов и расходных полномочий. Думается, при этом важно оценить количественно, насколько после вступления в силу в 2006–2008 гг. изменений в БК РФ в части регулирования межбюджетных отношений расходы органов местного самоуправления, направленные на решение вопросов местного значения, были обеспечены налоговыми и неналоговыми доходами, и какой по величине оказалась зависимость формирования расходов на местном уровне от межбюджетных трансфертов.

Годовые обобщенные данные по показателям доходов и расходов муниципалитетов предоставляется в открытом доступе Министерство финансов РФ в разделе «Результаты мониторинга местных бюджетов». Было бы полезным для анализа наглядно представить эти данные и данные Федерального казначейства с точки зрения доли расходов и доходов местных бюджетов в расходах консолидированного бюджета РФ без учета бюджетов государственных внебюджетных фондов (см. рис. 1).

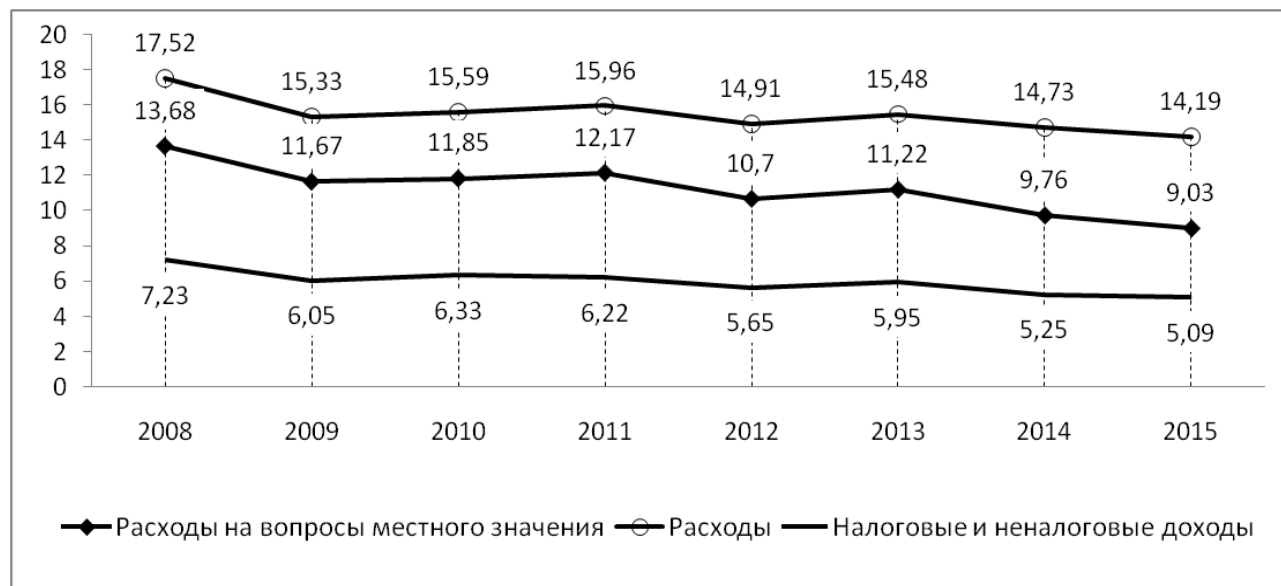


Рисунок 1. Доля доходов (без трансфертов) и расходов консолидированных местных бюджетов РФ в расходах консолидированного бюджета РФ (без учета бюджетов государственных внебюджетных фондов) в 2008–2015 гг., %; расчеты автора

Из данных, представленных на рисунке 1, следует, что общие расходы муниципальных образований и расходы по решению вопросов местного значения в России характеризовались наибольшей долей в консолидированном бюджете

страны в 2008 г., а наименьшей – в 2015 году. Отметим, что доля совокупных расходов местных бюджетов в динамике следовала за аналогичным показателем для консолидированных бюджетов субъектов РФ, который в 2013 г. имел

значение 39,8 %, в 2014 г. – 38,7 %, 2015 г. – 37,8 %.

Разница между долей общих расходов и расходов на осуществление полномочий по решению вопросов местного значения представляет собой долю расходов местных бюджетов, осуществляемых муниципалитетами за счет субвенций, под строгим административным контролем со стороны государственных органов власти. Начиная с 2009 г. доля расходов местных бюджетов, направленных на осуществление переданных и не переданных государственных полномочий, в расходах консолидированного бюджета РФ последовательно росла с 3,66 % в 2009 г. до 4,21 % в 2012 г. и 5,16 % в 2015 году. Несмотря на перераспределение и дифференциацию полномочий между уровнями бюджетной системы в регионах, фактического снижения зависимости органов местного самоуправления от финансирования расходов на реализацию делегированных полномочий не наблюдается. Эта зависимость порождает не только рост административных затрат, но и формальное отношение к освоению не собственных доходов, озабоченностью соблюдения целевого характера расходов, а не их эффективности.

На рисунке 1 наглядно виден разрыв между долей налоговых и неналоговых (исключительно собственных) доходов местных бюджетов в расходах консолидированного бюджета РФ и долей расходов на осуществление собственных полномочий местных бюджетов в период 2008–2015 годов. Этот разрыв покрывается за счет межбюджетных трансфертов (без субвенций) и средствами из источников финансирования дефицита бюджета.

Нельзя сказать, что в рассматриваемый период времени изменение доли расходов на вопросы местного значения определялись только изменением доли исключительно собственных доходов муниципалитетов. Своеобразный «провал» в расходах на осуществление собственных полномочий местных бюджетов в 2012 г. в значительной степени был связан с передачей в 2012 г. с местного на региональный уровень полномочий по финансированию здравоохранения. В 2014–2015 гг. на уменьшение доли расходов повлияло не только абсолютное снижение исключительно собственных доходов местных бюджетов, но и уменьшение объемов субсидий.

По своему целевому характеру расхода-

ния субсидии близки к субвенциям. В тоже время их объем в конкретном году зависит от состояния не только местного, но и вышестоящего бюджета. Субсидии, кроме того, требуют софинансирования, поэтому в условиях снижения налоговых и неналоговых доходов муниципалитеты, как показывает опыт Астраханской области, вынуждены отказываться от данного вида безвозмездных перечислений.

Результатом сочетания политики оптимизации расходов и кризисных явлений в экономике РФ стало то, что в 2014 г. доля трансфертов (без субвенций) для исполнения собственных полномочий муниципалитетов в расходах консолидированного бюджета РФ составила 4,28 % (что ниже показателя 2013 г. на 0,8 процентных пункта) при доле дефицита 0,23 %, в 2015 г. – 3,89 % при доле дефицита 0,28 %.

Уменьшение разрыва между относительными показателями расходов и доходов в 2014–2015 гг., естественно, не может считаться положительной характеристикой исполнения бюджетов.

Влияние сложившейся практики межбюджетных отношений на качество исполнения местных бюджетов целесообразно рассмотреть на уровне конкретного региона – Астраханской области.

Астраханская область (далее – область) является субъектом РФ, входящим в состав Южного федерального округа. Область на начало 2016 г. включала 173 муниципальных образования, в том числе 2 городских округа (г. Астрахань, ЗАТО Знаменск), 11 муниципальных районов и 160 поселенческих муниципальных образований. Следует обратить внимание на тот факт, что область является дотационным регионом и получает дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности. В свою очередь, в расходах бюджета субъекта РФ согласно методике распределений дотаций, отраженной в приложениях к закону «О межбюджетных отношениях в Астраханской области», предусматриваются дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных районов (городских округов) и поселений.

Важнейшей частью осуществления бюджетного процесса являются межбюджетные отношения региона с федеральным центром. Мобилизация налогов и сборов на территории области в 2014–2015 гг. характеризовалась данными, представленными на рисунке 2 [4, с. 98].

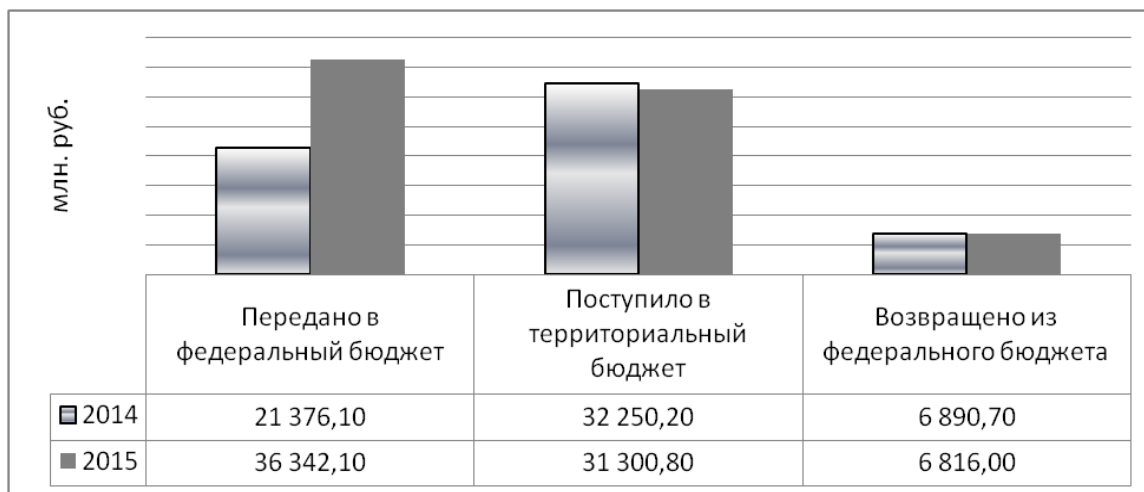


Рисунок 2. Межбюджетные отношения Астраханской области с федеральным центром в 2014–2015 гг., млн. руб.

В 2015 г. в федеральный бюджет передано 36,3 млрд. руб., что составило 170,0 % к уровню 2014 года. Темп роста был обеспечен, прежде всего, за счет роста в 2,5 раза поступлений от налога на добычу полезных ископаемых (НДПИ). Этот налог в настоящее время полностью перечисляется в федеральный бюджет.

В территориальный бюджет (областной и местные бюджеты) было мобилизовано 31,3 млрд. руб., что на 2,95 %, или на 0,95 млрд. руб. меньше уровня 2014 г., в основном за счет снижения поступлений от налога на прибыль. При этом объем безвозмездных перечислений в бюджет Астраханской области из федерального бюджета составил 6,81 млрд. руб. или 74,3 % планируемого уровня и 98,9 % к уровню 2014 года.

Подобные взаимоотношения с федеральным центром в условиях снижения налоговых доходов и роста государственного долга Астраханской области оказывают негативное влияние на межбюджетные отношения внутри региона. Проблемы реализации межбюджетных отношений в Астраханской области осложняются, как и

в других регионах, специфической характеристикой исполнения федерального бюджета по межбюджетным трансфертам.

Экспертами отмечается, что по факту главные распорядители бюджетных средств представляют регионам значительную их часть во второй половине года или в конце года [2, с. 22]. Несомненно, что такая ситуация в итоге оказывает влияние на качество бюджетного процесса на уровне муниципальных образований, а именно на соответствие планируемых и фактических результатов исполнения местных бюджетов.

В приведенной ниже таблице, составленной по данным мониторинга местных бюджетов [1; расчеты автора], рассмотрим показатели фактического исполнения ряда статей местных бюджетов Астраханской области в 2013–2016 гг. к уточненным бюджетным назначениям. Следует учесть, что факт исполнения отражен в процентах к уточненным бюджетным назначениям и значительно отличается от первоначальных назначений.

Таблица

Факт исполнения местных бюджетов Астраханской области в 2013–2016 гг. к бюджетным назначениям, в процентах

Показатели	2013 год	2014 год	2015 год	2016 год (11 месяцев)
Доходы, всего	93,8	94,5	91,8	86,0
Налоговые и неналоговые доходы	100,6	100,0	100,4	87,3
Безвозмездные поступления от других бюджетов, всего	88,8	91,5	86,6	87,0
Дотации	100,0	100,0	99,5	93,3
Субсидии	72,5	79,4	59,6	43,4
Субвенции	98,7	99,2	95,8	94,5
Иные межбюджетные трансферты	81,2	80,7	77,1	66,9
Расходы, всего	86,4	88,6	86,4	79,4

Из приведенных в таблице данных следует, что на протяжении 2013–2016 гг. исполнение местных бюджетов по доходам отличилось от запланированного уровня более чем на 5 % ежегодно. Исполнение бюджетов по налоговым и неналоговым доходам было 100-процентным, а низкий процент исполнения доходов в целом обеспечивали межбюджетные трансферты, за исключением дотаций. При этом процент исполнения расходов оказался даже меньше, чем по доходам, и это можно интерпретировать как наличие остатков неиспользованных (из-за позднего перечисления) бюджетных средств.

Данные об исполнении доходов по межбюджетным трансфертам за 11 месяцев 2016 г., если их сопоставлять с данными за аналогичный период 2015 г., показательны с точки зрения проблемы позднего предоставления субъектам РФ трансфертов из федерального бюджета и по срокам перераспределения этих средств муниципалитетам. Так, за 11 месяцев 2016 г. факт исполнения местных бюджетов был немногим выше факта аналогичного периода 2015 г. по показателям налоговых и неналоговых доходов, дотациям и субвенциям. Только по субсидиям и иным трансфертам наблюдалось снижение. При этом за 11 месяцев назначения по субсидиям в 2015 г. были исполнены на 55,1 %, в 2016 г. – на 43,4 %.

В целом сумма безвозмездных перечислений за 11 месяцев 2016 г. снизилась по отношению к аналогичному периоду 2015 г. на 19 %, в том числе за счет сокращения объема дотаций на 6,7 %, субсидий – на 67,1 %, субвенций – на 10,1 %, иных трансфертов – на 27,7 %. Это привело к отрицательной динамике доходов в целом (они сократились на 11 %) и расходов (сокращение на 10 %).

Доля безвозмездных поступлений от других бюджетов (включая субвенции) в доходах консолидированных местных бюджетов Астраханской области в последние три года неуклонно снижалась. В 2014 г. она составила 60,5 % (в 2013 г. – 54,1 %), а в объеме собственных доходов межбюджетные трансферты (без субвенций) – 41,1 % (в 2013 г. – 34,5 %), что оказалось ниже показателя по РФ на 4,0 п.п. и выше показателя по Южному федеральному округу на 6,6 п.п. В 2015 г. аналогичные показатели составили соответственно 57,7 % и 31,2 %. Доля трансфертов в собственных доходах оказалась ниже как

среднероссийского показателя на 12,1 п.п., так и показателя по ЮФО на 3,3 п.п.

В целом такая отрицательная динамика вписывается в задачу снижения зависимости консолидированных бюджетов субъектов РФ от межбюджетных трансфертов из федерального бюджета, отраженную в государственных программах, реализуемых в последние годы, например, в программе «Развитие федеративных отношений и создание условий для эффективного и ответственного управления региональными и муниципальными финансами» (от 18.05.2016). Но эта задача не может быть решена путем секвестра бюджета.

С одной стороны, сокращение субсидий и части трансфертов, требующих софинансирования, во многом связано со снижением доходов. Анализ налоговых доходов, полученных бюджетами поселений Астраханской области в 2015 г., показал, что только 7,0 % поселений обеспечивают собственные расходные полномочия, имея более 70,0 % налоговых и неналоговых доходов в общих объемах доходов поселений.

С другой стороны, следует учесть, что субсидии передаются муниципальным образованиям из областного бюджета, собственные доходы которого в 2014 г. выросли только на 0,9 %, в 2015 г. снизились на 2,7 %, в том числе субсидии – на 27 % (что было компенсировано снижением расходов на 7,2 %). Одной из основных причин, помимо снижения налоговых и неналоговых доходов в 2013–2016 гг., называется, как было показано ранее, изменение соотношений между сбором налогов на территории области и передачей налогов в федеральный бюджет. Кроме того, в 2015–2016 гг. при планировании бюджета области учитывалась необходимость обеспечения нулевого дефицита, что обусловлено соглашением, заключенным Астраханской областью с Министерством финансов РФ о предоставлении бюджетного кредита в целях реструктуризации и снижения растущего регионального долга.

Поэтому и общий объем финансовой помощи местным бюджетам на 2016 г. был предусмотрен первоначальными назначениями на 37,8 % ниже показателя 2015 г.: снижены в 2,1 раза расходы на капитальное строительство и капитальные вложения, на финансирование дорожного фонда – на 20,7 %. Такое снижение выглядит почти катастрофичным на фоне результа-

тов исполнения местных бюджетов по расходам в 2015 году. Так, на 71,7 % к назначениям были исполнены расходы по разделу «Национальная экономика» «из-за недофинансирования из федерального и областного бюджетов» на сумму 1,6 млрд. руб., в которой межбюджетные трансферты составили 34,8 %, а по разделу ЖКХ за счет областных и федеральных средств было направлено на 880,1 млн. руб. меньше, чем запланировано, что составило 22,5 % к назначениям. На реализацию местных полномочий объем субсидий из областного бюджета в 2015 г. составил 57,6 % к бюджетным назначениям и 58,1 % к показателю 2014 года. В меньшей степени в 2015 г. не были исполнены расходы местных бюджетов по отраслям социальной сферы – на 4,1 % [4, с. 104].

Реализация различных мер по сбалансированности местных бюджетов, в том числе укрупнение поселений, мероприятия по мобилизации задолженности по налогам, ограничения налоговых льгот, переход на исчисление налога на имущество физических лиц по кадастровой стоимости, введение порядка самообложения жителей муниципалитетов, пока не дают ощутимого бюджетного эффекта. Вместе с тем в некоторых регионах, в частности в Астраханской области, ряд мер по изысканию резервов для сбалансированности местных бюджетов носит название одной из процедур банкротства [3, с. 122] или напоминают ее по содержанию. При этом среди этих мер – ограничение выплат стимулирующего характера, стипендий и грантов за счет муниципалитетов, сокращение расходов на содержание муниципального имущества, отказ от приобретения оборудования и пр.

Не будет ошибочным мнение, согласно которому качество исполнения местных бюджетов следует оценивать не только по качеству планирования и соблюдению законодательства, но и с точки зрения изменения направленности расходов. Отсутствие значительной степени самостоятельности в формировании собственных доходов объективно заставляет органы местного самоуправления осуществлять первоочередные

расходы, частично решая вопросы местного значения, снижая объемы финансирования социальной сферы и инфраструктуры муниципалитетов. Это неизбежно приведет к дальнейшему снижению качества жизни жителей, прежде всего жителей поселков, и деградации материальной базы реализации функций местного самоуправления.

В настоящее время, как показывает анализ, качество исполнения местных бюджетов определяется не столько специфическими проблемами муниципальных образований, сколько сложившейся системой межбюджетных отношений. Поэтому в перспективе решение проблем сбалансированности бюджетов следует искать в этой системе.

Библиографический список

1. Мониторинг. URL: <http://www.ifinmon.ru> (дата обращения 25.01.2017).
2. О межбюджетных отношениях в Российской Федерации, региональной бюджетной политике, проблемах региональных и местных бюджетов / Сборник материалов по итогам научно-методического семинара Аналитического Управления Аппарата Совета Федерации 17 февраля 2016 года // Аналитический вестник Совета Федерации РФ Федерального собрания. – М., 2016. – № 13(612). – 107 с.
3. О программе финансового оздоровления и социально-экономического развития Астраханской области на 2016–2019 годы: распоряжение Правительства Астраханской области от 26.08.2016 № 347-Пр // Сборник законов и нормативных правовых актов Астраханской области. 08.09.2016. № 35.
4. Социально-экономическое развитие Астраханской области в 2015 г. Доклад ГУ АО «Центр стратегического анализа и управления проектами». 2016. URL: <http://narimanov.astrobl.ru/> (дата обращения: 29.01.2017).
5. Юшков, А. Бюджетная децентрализация и региональный экономический рост: теория, эмпирика, российский опыт / А. Юшков // Вопросы экономики. – 2016. – № 2.

УДК 352.075: 332.362:316.485
ББК 67.400.74+67.407+67.410.12

ПРАВОВЫЕ АСПЕКТЫ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ ПО УРЕГУЛИРОВАНИЮ КОНФЛИКТОВ В СФЕРЕ ПРИРОДОПОЛЬЗОВАНИЯ

К. Н. Аверина

Аннотация. Рассмотрены перспективы применения медиативных подходов в деятельности органов местного самоуправления по урегулированию конфликтов, возникающих в сфере природопользования при участии представителей коренных малочисленных народов. Сформулированы предложения организационно-правового характера по защите прав лиц, относящихся к коренным малочисленным народам, при помощи процедуры медиации.

Ключевые слова: природопользование, представители коренных малочисленных народов, полномочия органов местного самоуправления, медиация, урегулирование споров.

LEGAL ASPECTS OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES' ACTIVITIES ON CONFLICT SETTLEMENT IN THE SPHERE OF NATURE MANAGEMENT

K. N. Averina

Abstract. The prospects of the use of mediation approaches in the activity of local governments to resolve conflicts that arise in the sphere of nature with the participation of representatives of indigenous peoples are discussed. Some proposals of organizational-legal nature to protect the rights of persons belonging to indigenous peoples have been formulated.

Key words: Use of natural resources, indigenous peoples, competency of local self-government bodies, mediation.

Повышенный интерес к освоению потенциала территорий, входящих в состав Арктической зоны России, предопределяет возникновение конфликтов в сфере природопользования, которые многоаспектны и разнообразны по субъектному составу участников. Наиболее уязвимыми участниками являются представители коренных малочисленных народов, ведущие традиционную хозяйственную деятельность. В этой связи трудно не согласиться с мнением В. А. Кряжкова, справедливо указывающим на то, что на территориях традиционного расселения и природопользования коренных малочисленных народов ведется интенсивное промышленное освоение земель, что создает необходимость правового регулирования отношений между малочисленными народами, предприятиями и организациями, осуществляющими промышленную разработку территорий [2, 27].

Права и гарантии коренных малочисленных народов (малочисленных этнических общностей) урегулированы в рамках ряда федеральных законов («О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» [4], «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федера-

ции» [5], «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» [6] и др.), а также законодательством субъектов РФ. Так, Законом Республики Коми «Об оленеводстве в Республике Коми», принятым в целях создания условий для эффективного и устойчивого развития оленеводства в Республике Коми как неотъемлемой части традиционного образа жизни и культуры коренных малочисленных народов Севера Российской Федерации и представителей других этнических общностей, регламентируются вопросы государственной поддержки оленеводов и членов их семей. Кроме того, указанный нормативный правовой акт регулирует вопросы установления и поддержания щадящего режима природопользования, обеспечивающего сохранность оленьих пастбищ, отличающихся повышенной уязвимостью экологических систем [9].

Представляет практический интерес анализ полномочия органов местного самоуправления по взаимодействию с коренными жителями северных широт, ведущих традиционный образ жизни.

Правовой статус муниципальных образований как участников правоотношений в сфере

природопользования образуют полномочия, осуществляемые ими.

Существуют различные подходы к определению полномочий муниципальных образований. В наиболее общем виде можно выделить различие понятия полномочий муниципальных образований в сфере природопользования в объективном и субъективном смысле. В объективном смысле подобные полномочия представляют собой систему правовых норм, закрепляющих, регулирующих и охраняющих права конкретных муниципалитетов, а также устанавливающих осуществляемые ими обязанности. В субъективном смысле полномочия – это права и обязанности муниципального образования «осуществлять определенную публичную деятельность в сфере земельных отношений (правотворческую, организационно-распорядительную, правоприменительную и др.), требовать действий от других участников правоотношений; владеть, пользоваться и распоряжаться землей» [1, с. 11–12].

Существуют различные основания для классификации полномочий. Одной из наиболее популярных классификаций в научной литературе является разделение всех полномочий на:

- 1) установленные законами;
- 2) делегированные государством (органы местного самоуправления осуществляют отдельные государственные полномочия);
- 3) добровольные [1, с. 11].

Ст. 7 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» [4] к числу полномочий органов местного самоуправления по защите исконной среды обитания, традиционного образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов отнесено осуществление контроля за предоставлением, использованием и охраной лицами, относящимися к малочисленным народам, земель, необходимых для ведения традиционного образа жизни и занятия традиционными промыслами малочисленных народов. Кроме того, органы местного самоуправления уполномочены устанавливать общие принципы организации и деятельности территориального общественного самоуправления малочисленных народов в местах их традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности. Принимая во внимание положения Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», [6] считаем, что в п. 6 ст. 7 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» [4] необходимо скорректировать в части

конкретизации полномочий органов публичной власти территориального уровня. В качестве обоснования выдвигаемого предложения следует указать на то, что органы местного самоуправления должны определять не общие принципы, а конкретный порядок организации и осуществления территориального общественного самоуправления на территории муниципального образования.

В 2015 г. Федеральным законом от 13 июля 2015 г. [8] ст. 7 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» [4] была дополнена п. 7, который указывает на необходимость создания на общественных началах при главах муниципальных образований в местах традиционного проживания и традиционной хозяйственной деятельности малочисленных народов советов представителей малочисленных народов для защиты прав и законных интересов указанных народов. Такой подход продиктован необходимостью учета традиционного образа жизни и традиционной хозяйственной деятельности коренных малочисленных народов (малочисленных этнических общностей), которые должны быть определяющими при принятии и реализации законодательных актов в сфере природопользования.

Вместе с тем вопросы соблюдения и защиты прав коренных жителей северных широт, защиты исконной среды их обитания и традиционного образа жизни не утрачивают своей актуальности. Промышленное освоение земель, как правило, приводит к невозможности их последующего использования не только для проживания коренных малочисленных народов, но и для ведения ими традиционного образа жизни. Как отметил в своем докладе Уполномоченный по правам коренных малочисленных народов в Красноярском крае С. Я. Пальчин, данный факт вынуждает представителей коренных малочисленных народов и их общин оставлять прежние, обжитые места промысла и перемещаться на новые территории, обустраивать их, возводить объекты охотничьей и хозяйственной инфраструктуры [3]. В контексте высказанного представляется обоснованной постановка вопроса о способах урегулирования конфликтов в сфере природопользования с участием представителей коренных малочисленных народов.

Вопросы защиты прав лиц, относящихся к коренным малочисленным народам и их объединениям, урегулированы ст. 14 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» [4], которой определяется лишь судебный порядок защи-

ты исконной среды обитания, традиционных образа жизни, хозяйствования и промыслов малочисленных народов. Исключительно судебный порядок защиты прав в части обжалования действий органов государственной власти, органов местного самоуправления, их должностных лиц в случае ущемления прав общин малочисленных народов определен ст. 23 Федерального закона «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» [6].

Поскольку ст. 69, ч. 1 п «м» ст. 72 Конституции РФ подчеркивается особый правовой статус прав коренных малочисленных народов, целесообразно говорить о допустимости иного в сравнении с общепринятым подхода по разрешению проблем по защите их среды обитания и образа жизни. Наиболее приемлемым видится использование медиативных подходов, что позволит урегулировать возникающие споры с учетом интересов сторон и специфики этнического, социального и культурного положения лиц, относящихся к малочисленным коренным народам.

Институт медиации относительно новый для отечественной правоприменительной практики. Оценить эффективность его использования можно будет при условии более широкого применения его методов. Для этого необходимо предусмотреть внесение дополнений в ст. 14 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» [4] и в ст. 23 Федерального закона «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» [6], положений о возможности защиты прав указанных категорий лиц посредством применения процедуры медиации.

В качестве организационного метода усматривается необходимость обучения муниципальных служащих медиативным методам и подходам по урегулированию спорных ситуаций. Такой подход позволит не только выявлять причины возникновения разногласий, возникающих в сфере природопользования и межэтнических отношений, но и использовать в повседневной практической деятельности эффективные способы урегулирования конфликтных ситуаций.

В Республике Коми в целях обеспечения гарантий прав коренных малочисленных народов (малочисленных этнических общностей), проживающих на территории региона, готовы к реализации программы курсов повышения квалифика-

ции для муниципальных служащих. Владение медиативными практиками позволит муниципальным служащим, непосредственно взаимодействующим с представителями малочисленных коренных народов, комплексно подходить к профилактике конфликтов, возникающих в сфере природопользования, с учетом факторов и вызовов, влияющих на эти отношения.

Библиографический список

1. *Гейт, Н. А.* Конституционно-правовые основы определения полномочий местного самоуправления в сфере земельных отношений / Н. А. Гейт // *Муниципальная служба: правовые вопросы.* 2011. № 1.
2. *Кряжков, В. А.* Правовое регулирование отношений между коренными малочисленными народами Севера и недропользователями в Российской Федерации / В. А. Кряжков // *Государство и право.* – 2014. – № 7.
3. *Пальчин, С. Я.* Доклад о проблемах реализации конституционных прав и свобод коренных малочисленных народов на территории Красноярского края в 2014 году / С. Я. Пальчин. – URL: <http://www.ombudsmankk.ru> (дата обращения: 14.12.2016).
4. Федеральный закон от 30.04.1999 № 82-ФЗ «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // *СЗ РФ.* 1999. № 18. Ст. 2208.
5. Федеральный закон от 6.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // *СЗ РФ.* – 2003. – № 40. – Ст. 3822.
6. Федеральный закон от 20.07.2000 № 104-ФЗ «Об общих принципах организации общин коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // *СЗ РФ.* – 2000. – № 30. – Ст. 3122.
7. Федеральный закон от 07.05.2001 № 49-ФЗ «О территориях традиционного природопользования коренных малочисленных народов Севера, Сибири и Дальнего Востока Российской Федерации» // *СЗ РФ.* – 2001. – № 20. – Ст. 1972.
8. Федеральный закон от 13.07.2015 № 256-ФЗ «О внесении изменения в статью 7 Федерального закона «О гарантиях прав коренных малочисленных народов Российской Федерации» // *СЗ РФ.* – 2015. – № 29. – Ч. 1. – Ст. 4382.
9. Закон Республики Коми от 01.03.2011 № 18-РЗ «Об оленеводстве в Республике Коми» // *Республика.* – 2011. – № 52–53.

УДК 336.14:353+336.144

ББК 65.261.783-23

ОСОБЕННОСТИ ФОРМИРОВАНИЯ БЮДЖЕТНОГО ПРОГНОЗА МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИИ

Н. Е. Булетова

Аннотация. Развитие система стратегического планирования на федеральном, региональном и местном уровнях исполнительной власти находится в тесной связи с содержанием и требованиями модели управления по результатам, реализация которой в России происходит на фоне глобальных финансовых и экономических кризисов, и реализацией в сфере государственных и муниципальных финансов режима жесткой экономии средств. Точность и адекватность содержания бюджетного прогноза при условии эффективной межбюджетной взаимосвязи сценариев развития и их нормативно-правового обеспечения являются залогом качественной разработки не только документов прогнозирования, но и целеполагания, планирования и программирования.

Ключевые слова: доходный потенциал бюджета, долгосрочное бюджетное планирование, бюджетные риски, финансовое обеспечение муниципальных программ.

PECULIARITIES OF BUDGET FORECAST FORMATION OF MUNICIPAL ENTITY IN THE SYSTEM OF STRATEGIC TERRITORY PLANNING

N. E. Buletova

Abstract. Development of the system of strategic planning at the federal, regional and local levels of government is in close connection with the content and requirements of result-based management model, the implementation of which in Russia is against the background of the global financial and economic crisis and the implementation in the field of state and municipal finance austerity means. The accuracy and adequacy of the content of the budget forecast, subject the efficiency of intergovernmental relationship scenarios of development and regulatory support are the key to high-quality development, not only forecasting documents and goal-setting, planning and programming.

Key words: budget revenue potential, long-term budget planning, fiscal risks, financial support for municipal programs.

Действующее в РФ и ее регионах законодательство, регулирующее содержание и реализацию системы стратегического планирования, ставит новые вызовы всем уровням исполнительной власти и заставляет по-новому взглянуть на нормы права и практику их реализации на примере взаимодействия региональных и местных органов власти по решению вопросов разработки, согласования, реализации документов

стратегического планирования и тех полномочий, которыми они наделены.

В соответствии с ФЗ РФ № 172 «О государственном стратегическом планировании в РФ» к документам стратегического планирования на федеральном, региональном и местном уровнях относят целую иерархию документов, классифицированных в законе по назначению и стадии их разработки и реализации (см. рис. 1).



Рисунок 1. Состав и взаимосвязь документов государственного (муниципального) стратегического планирования [1, с. 37]

В первую очередь разрабатываются и согласовываются документы прогнозирования, чтобы было ясно и объяснимо, на какие целевые ориентиры можно рассчитывать и что планировать. И среди этих документов особое место занимает бюджетный прогноз.

При характеристике данного документа стратегического планирования отметим, что его взаимосвязь с остальными документами стратегического планирования определяется зависимостью их содержания от финансовых возможностей бюджета от муниципального до федерального уровней (см. рис. 2).

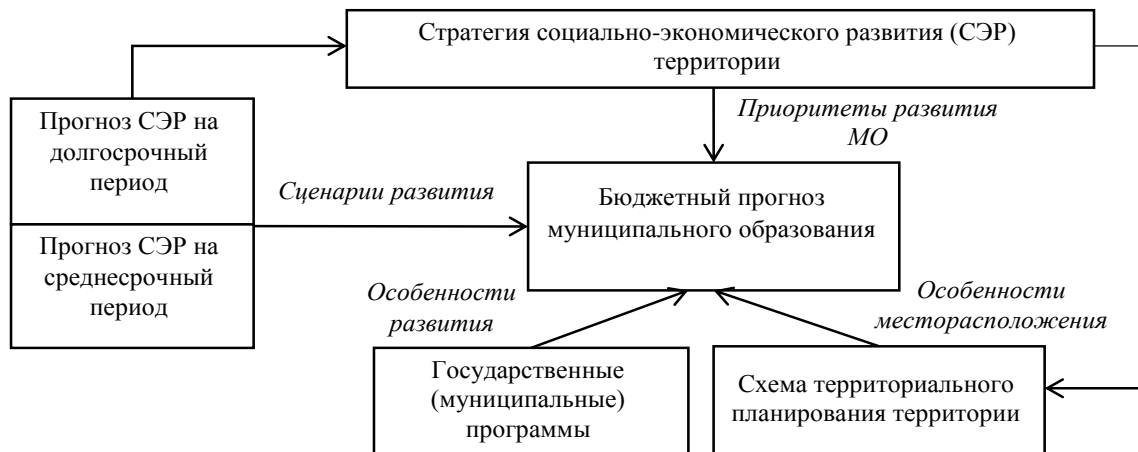


Рисунок 2. Зависимость документов стратегического планирования от содержания бюджетного прогноза

В самом бюджетном прогнозе важным является принцип приоритетности одних процессов прогнозирования по отношению к остальным. Как правило, речь идет о прогнозе налоговых доходов, которые являются первичными в бюджетном прогнозе в силу своей значимости в формировании бюджета (налоговые доходы составляют более 80 % к общим поступлениям в федеральный бюджет, тогда как на местном уровне более значим вопрос перераспределения налоговых доходов федерального и регионального бюджетов, а также условия получения и объемы финансовой помощи вышестоящих бюджетов). К сожалению, действующая в России модель распределения и перераспределения налоговых доходов не позволяет рассчитывать на обеспечение финансовой самостоятельности бюджетов муниципальных образований, так как такие имущественные налоги, как налог на землю и налог на имущество физических лиц по действующему налоговому, земельному законодательству не обладают существенным потенциалом роста объемов их сбора.

Так как, в соответствии с Методическими рекомендациями Минфина РФ органам государственной власти субъектов РФ по долгосрочному бюджетному планированию и с Постановлением Администрации Волгоградской области № 830-п от 30.12.2015 г. «Об утверждении Порядка разработки и утверждения бюджетного прогноза Волгоградской области на долгосрочный пери-

од» различают три основных этапа в процессе долгосрочного бюджетного планирования, отразим их краткое содержание:

- на первом этапе происходит разработка проекта бюджетного прогноза сроком до 15 июля текущего года;
- на втором этапе дорабатывается полная версия проекта бюджетного прогноза сроком до 15 сентября текущего года;
- на третьем, заключительном этапе, происходит утверждение бюджетного прогноза в течение двух месяцев со дня принятия Закона об областном бюджете.

При этом важно учесть, что к составу и содержанию бюджетного прогноза муниципального образования следует отнести (авторская систематизация):

- введение, где представляются подходы и методология разработки бюджетного прогноза с учетом действующего нормативно-правового и методологического поля и особенностей ресурсного обеспечения развития территории;
- первый раздел – раскрывается содержание бюджетной, налоговой и долговой политики, к самым главным элементам которых следует отнести прогноз характеристик консолидированного бюджета с учетом бюджетных данных всех входящих в территорию административных образований, а также прогноз основных показателей бюджета (см. рис. 3);

ОСНОВНЫЕ ПОКАЗАТЕЛИ																					
прогноза социально-экономического развития муниципального района на период до 2030 года																					
Наименование показателей	Вариант	Отчет (за последние 8-10 лет)					Оценка														
		2011 г.	2012 г.	2013 г.	2014 г.	2015 г.	2016 г.	2017 г.	2018 г.	2019 г.	2020 г.	2021 г.	2022 г.	2023 г.	2024 г.	2025 г.	2026 г.	2027 г.	2028 г.	2029 г.	2030 г.
Численность постоянного населения (среднегодовая), тыс. человек	1 (базовый)																				
	2 (пессимистический)																				
	3 (оптимистический)																				
Общий коэффициент рождаемости, число родившихся на 1000 человек населения	1 (базовый)																				
	2 (пессимистический)																				
	3 (оптимистический)																				
Общий коэффициент смертности, число умерших на 1000 человек населения	1 (базовый)																				
	2 (пессимистический)																				
	3 (оптимистический)																				
Коэффициент естественного прироста населения, на 1000 человек	1 (базовый)	-1,6	-0,7	0,6	1,2	0,8	-1,5														
	2 (пессимистический)																				

а) пример построения прогноза СЭР муниципального образования на долгосрочный период

Прогноз основных характеристик консолидированного и районного бюджета муниципального района до 2030 г.																
Показатели	2015	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
Доходы консолидированного бюджета, млн. руб	645,2	643,4	528,9	541,2	560,8	580,5	596,9	616,2	635,5	653,3	683,0	690,7	715,5	725,5	743,0	759,0
в т.ч.																
налоговые и неналоговые доходы	131,7	119,7	120,9	126,6	135,6	139,9	144,2	149,3	154,2	158,7	163,6	168,7	174,3	180,5	187,6	193,9
Безвозмездные поступления	513,4	516,5	408,0	414,6	425,2	440,6	452,7	466,9	481,3	494,6	519,4	522,0	541,2	545,0	555,4	565,1
Изменения собственных доходов консолидированного бюджета к предыдущему году, %	102,1	90,9	101,0	104,7	107,1	103,2	103,1	103,5	103,3	102,9	103,1	103,1	103,3	103,6	103,9	103,4
к 2014 году, %	100,0	90,9	91,8	96,1	102,9	106,2	109,5	113,4	117,1	120,5	124,2	128,1	132,3	137,1	142,4	147,3
Расходы консолидированного бюджета, млн. руб	645,5	639,4	528,9	541,2	560,8	580,5	596,9	616,2	635,5	653,3	683,0	690,7	715,5	725,5	743,0	759,0
из них условно-утвержденные расходы																
Дефицит/профицит, млн. руб	-0,3	4,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Изменения расходов консолидированного бюджета к предыдущему году, %	99,1	99,1	82,7	102,3	103,6	103,5	102,8	103,2	103,1	102,8	104,5	101,1	103,6	101,4	102,4	102,2
к 2014 году, %	100,0	99,1	81,9	83,8	86,9	86,9	92,5	95,5	98,5	101,2	105,8	107,0	110,8	112,4	115,1	117,6
Доходы районного бюджета, млн. руб	609,0	625,5	515,3	528,0	545,0	560,0	580,0	598,0	615,0	648,0	668,0	675,0	700,0	715,0	728,0	740,0
в т.ч.																
налоговые и неналоговые доходы	94,6	100,3	96,3	100,8	108,0	111,4	114,9	118,9	122,8	126,4	130,3	134,4	138,8	143,8	149,4	154,5
Безвозмездные поступления	514,4	525,2	418,7	427,2	437,0	448,6	465,1	479,1	492,2	521,6	537,7	540,6	561,2	571,2	578,6	585,5
Расходы районного бюджета, млн. руб	611,0	621,4	515,3	528,0	545,0	560,0	580,0	598,0	615,0	648,0	668,0	675,0	700,0	715,0	728,0	740,0
из них условно-утвержденные расходы																
Дефицит/профицит, млн. руб	2,0	-4,1	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0

б) пример построения бюджетного прогноза показателей консолидированного бюджета

Рисунок 3 Макеты документов стратегического прогнозирования

• второй раздел – представлен обзор бюджетных рисков и угроз несбалансированности, для этого необходимо разработать содержание механизмов профилактики рисков реализации бюджетного прогноза;

• третий раздел – государственные (муниципальные) программы – включает в содержание бюджетного прогноза прогнозирование и показатели финансового обеспечения государственных и муниципальных программ по источникам финансирования и сферам реализации.

Теперь представим более детальную характеристику перечисленных разделов бюджетного прогноза муниципального образования.

Раскрываемое во введение методическое обеспечение бюджетного прогноза должно основываться на таких источниках, как форма 2П (речь идет о группе показателей «Финансы» – 53 показателя и практике применения методов бюджетного прогноза по ним в деятельности региональных органов исполнительной власти,

наделенных полномочиями разработки бюджетного прогноза) и «Методические рекомендации органам государственной власти субъектов РФ по долгосрочному бюджетному планированию», в которых, в том числе, прописано, что муниципалитеты принимают бюджетные прогнозы каждые 3 года минимум на 6 лет.

По 53 показателям «Финансы» из формы 2П можно уточнить, что они систематизированы следующим образом:

• первый 16 показателей – перечислены статьи доходов, подлежащих бюджетному прогнозированию;

• показатели 17–30 расшифровывают статьи расходов;

• показатель 31-й касается дефицита (профицита) бюджета;

• следующие показатели дают описание метода прогнозирования, актуального к применению по статьям расходов (показатели 32–48),

по статьям доходов (показатели 49–52) и дефицита (профита) бюджета (показатель 53).

По содержанию первого раздела – «Бюджетная, налоговая и долговая политика территории» самым важным и первичным является разработка содержания налоговой политики и зависящей от нее политики межбюджетного регулирования, при этом важное условие разработки прогноза характеристик консолидированного бюджета – это «...привлечение наряду с логическими, аналитическими, математическими методами и административных методов, обусловленных принятием политических решений, в первую очередь, в области бюджетных расходов – которые являются в большей степени результатом практической политики, чем результатом финансовых или экономических расчетов...».

Прогнозируемые расходы бюджета муниципального образования могут быть рассчитаны двумя методами:

- 1) норматив минимальной бюджетной обеспеченности умножить на численность жителей муниципального образования;
- 2) плановые объемы муниципальных услуг, обеспечивающих в совокупности соблюдение минимальных государственных социальных стандартов, и нормативы финансовых затрат на единицу муниципальных услуг.

По разделу «Риски и угрозы» представим следующие авторские комментарии:

- под риском бюджетного прогноза следует понимать стоимостную оценку изменения доходов, расходов бюджетов, показателей долговой нагрузки субъектов РФ и муниципальных обра-

зований, а также располагаемых резервов, наступающих с определенной вероятностью, в конкретном периоде, по сравнению с наиболее вероятным, ожидаемым вариантом прогноза данных показателей;

- принята следующая классификация бюджетных рисков

1) риски внешней среды – вне сферы бюджета (инфляции, платежеспособности налогоплательщиков и т.д.);

2) риски бюджетной системы (структуры доходов и расходов бюджета, зависимости от внешних источников и т.д.);

3) риски случая (ошибки, экономического кризиса, коррупции и т.д.).

- состав рисков должен быть уточнен и скорректирован, исходя из специфических характеристик конкретного административно-территориального образования, при этом механизмы профилактики рисков реализации бюджетного прогноза и угроз бюджетной устойчивости по аналогии с «бюджетными правилами» могут включать в себя: формирование финансовых резервов (даже не из собственных, а из привлеченных средств из вышестоящих бюджетов), оптимизация (изменение сроков) отдельных расходных обязательств, уточнение структуры и состава расходов и потенциал их оптимизации в соответствии с приоритетами развития территории и т.д.

	A	B	C	D	E	F	G	H	I	J	K	L	M	N	O	P
1																
2	Показатели финансового обеспечения муниципальных программ муниципального района до 2030 г.															
3																
4																
5	Наименование муниципальных программ	2016 (оценка)	2017	2018	2019	2020	2021	2022	2023	2024	2025	2026	2027	2028	2029	2030
6	1	3	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18
7	Развитие жилищного строительства и сферы жилищно-коммунального хозяйства															
8	в том числе за счет:															
9	федеральных средств															
10	республиканских средств															
11	собственных средств															
12	Социальная поддержка граждан															
13	в том числе за счет:															
14	республиканских средств															
15	собственных средств															
16	Развитие культуры и туризма															
17	в том числе за счет:															
18	федеральных средств															
19	республиканских средств															
20	собственных средств															
21	Развитие физической культуры и спорта															
22	в том числе за счет:															
23	собственных средств															
24	Содействие занятости населения															

Рисунок 4. Макет прогноза показателей финансового обеспечения муниципальных программ на долгосрочный период

По третьему разделу бюджетного прогноза можно прокомментировать необходимость включения показателей финансового обеспечения государственных и муниципальных программ в бюджетный прогноз на основе пессимистического (консервативного) сценария социально-экономического развития муниципального образования (см. рис. 4).

Авторские предложения по совершенствованию процесса разработки и реализации бюджетного прогноза на муниципальном уровне состоят в следующем.

1) Применять дифференцированный подход к разработке и содержанию бюджетных прогнозов разных муниципальных образования с учетом степени дифференциации в их развитии, например:

- в соответствии с делением на 3 группы по численности населения (такая классификация актуальна для мониторинга, проводимого Комитетом экономики Волгоградской области по оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления городских округов и муниципальных районов Волгоградской области): I группа – муниципальные районы с численностью населения до 25 тыс. чел. (их в регионе 14); II группа – муниципальные районы с численностью населения от 25 тыс. чел. до 50 тыс. чел. (15 МО) и III группа – муниципальные районы с численностью населения от 50 тыс. чел. и городские округа (3 и 6 соответственно);

- в соответствии с особенностями стратегического развития: I группа – моногорода; II группа – межмуниципальные стратегии и прогнозы и III группа – свободные экономические зоны, индустриальные парки, инвестиционные площадки.

2) Второе предложение состоит в делении показателей бюджетного прогноза (доходы и расходы, риски и угрозы, государственные и му-

ниципальные программы) на универсальные и индивидуальные:

- к универсальным следует отнести такие показатели, как доходы, распределенные из вышестоящих бюджетов, текущие расходы, внешние риски (внебюджетные) и угрозы несбалансированности бюджета, финансовое обеспечение государственных и муниципальных программ из федерального и регионального бюджетов;

- к индивидуальным показателям следует отнести собственные доходы, расходы на развитие, показатели долговой политики, внутренние риски (бюджетной системы) и финансовое обеспечение государственных и муниципальных программ из бюджета муниципального образования.

Такой подход повышает гарантию реализации индивидуального подхода к разработке каждого бюджетного прогноза, к обеспечению уникальности и достоверности его показателей с точки зрения соответствия заданным на уровне муниципального образования целевым установкам и ресурсному потенциалу развития.

Библиографический список

1. Булетова, Н. Е. Эволюция системы государственного стратегического планирования на региональном уровне: источники потенциала развития / Н. Е. Булетова, И. А. Злочевский, В. В. Суркова // Конкурентоспособность в глобальном мире: экономика, наука, технологии. – 2016. – № 6 (18).

2. Постановление Администрации Волгоградской области № 830-п от 30.12.2015 г. «Об утверждении Порядка разработки и утверждения бюджетного прогноза Волгоградской области на долгосрочный период»

3. Федеральный закон РФ № 172 «О государственном стратегическом планировании в РФ» // Справочно-правовая система «Гарант».

УДК 336.1:352+336.148
ББК 65.261.78-28

ПОВЫШЕНИЕ ЭФФЕКТИВНОСТИ ВНУТРЕННЕГО ФИНАНСОВОГО КОНТРОЛЯ ИСПОЛНЕНИЯ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАДАНИЯ

О. А. Голодова

Аннотация. В работе обосновывается необходимость осуществления внутреннего финансового контроля исполнения муниципального задания. Определены наиболее эффективные формы и методы его реализации, обозначены направления совершенствования системы внутреннего контроля.

Ключевые слова: внутренний финансовый контроль, муниципальное задание, муниципальное учреждение, отчет об исполнении муниципального задания, мониторинг, оценка эффективности.

IMPROVING THE INTERNAL FINANCIAL CONTROL EFFECTIVENESS OF MUNICIPAL TASK EXECUTION

O. A. Golodova

Abstract. The authors substantiate the need to implement the internal financial control of execution of municipal tasks. The most effective forms and methods of its implementation are determined, the ways of improving the internal control system are described in the article.

Key words: internal financial control, municipal job, municipal institution, the report on the execution of municipal tasks, monitoring, performance evaluation.

Предоставление качественных муниципальных услуг должно осуществляться в соответствии с современными потребностями общества, находящегося под воздействием быстро изменяющихся информационных технологий. Данную сферу нельзя представить без целого комплекса мероприятий, направленных на совершенствование нормативно-правового регулирования данной сферы, внедрения новых форм предоставления муниципальных услуг, повышения эффективности системы контроля их предоставления. Данные мероприятия систематично решаются посредством проведения государственных реформ. В последние годы много внимания было уделено формам предоставления муниципальных услуг. Вместе с тем возрастает необходимость совершенствования системы внутреннего контроля исполнения муниципального задания в части уточнения его форм и методов, а также определения критериев его эффективности.

Деятельность муниципальных учреждений должна подвергаться своевременному и систематическому контролю на предмет качества и полного объема оказания муниципальной услуги, установленной в задании. Это необходимо для своевременного принятия решение об изменении показателей муниципального задания и о сокращении объема субсидии на его выполнение.

В целях проведения контрольных мероприятий администрации муниципальных образований разрабатывают Положение о порядке осуществления контроля исполнения муниципальных заданий на оказание муниципальных услуг (выполнение работ) муниципальными учреждениями. В положениях определяются методы и формы, которые будут применяться для осуществления контроля исполнения муниципального задания, права и обязанности сторон в процессе осуществления контроля за исполнением муниципального задания на оказание муниципальных услуг (выполнение работ), оформление результатов проверки. Основные положения по проведению контроля могут быть предусмотрены в порядке формирования муниципального задания и его финансового обеспечения [2]. Согласно федеральному законодательству муниципальное задание для муниципальных бюджетных учреждений формирует и утверждает учредитель муниципальных бюджетных учреждений в лице местной администрации муниципального образования. Это позволяет учредителю получать полную информацию о ходе выполнения задания и своевременно принимать решения. Например, принимать дисциплинарные меры к руководителю учреждения за невыполнение муниципального задания либо корректировать его показатели.

С целью повышения качества исполнения муниципального задания контроль должен начи-

наться внутри муниципального учреждения. Это позволит предотвратить нарушение сроков исполнения задания, неисполнение задания в полном объеме. Наиболее важным фактором в данном случае является оптимизация механизмов внутреннего финансового контроля. Внутренний финансовый контроль представляет собой сбалансированную систему планирования, оперативного управления и контроля использования бюджетных и внебюджетных средств, организованную внутри муниципального учреждения в условиях постоянного сокращения финансирования и увеличения потребностей. Разрабатывая систему внутреннего финансового контроля, необходимо указать конкретные формы контроля, которые будут применяться, определить периодичность контрольных мероприятий, ответственных лиц и формы внутренней отчетности. Наиболее часто используются контрольные меры в виде проверок, учета звонков, полученных от населения, в муниципальные органы, исследуются обращения, заявления, жалобы и предложения граждан. Однако эффективная система внутреннего контроля должна включать нестандартные формы контроля, сочетать внешние и внутренние механизмы его реализации. Данная система способна оперативно и гибко реагировать на возникающие нарушения и сбои в исполнении муниципальных заданий до проведения ведомственных проверок.

Эффективная система внутреннего контроля должна включать элементы финансового, материального и управленческого учета, подкрепленная составлением форм внутренней отчетности. Реализация данных элементов должна осуществляться на стадиях планирования, бюджетирования и исполнения муниципального задания. Такая система способна воздействовать на результативность и качество исполнения муниципального задания [5].

Система внутреннего контроля должна включать процедуры внутреннего финансового контроля и внутреннего аудита силами отдела внутреннего финансового контроля. Деятельность отдела по осуществлению внутреннего муниципального финансового контроля должна основываться на принципах законности, объективности, эффективности, независимости, профессиональной компетентности, гласности, системности и плановости [3]. При осуществлении внутреннего муниципального финансового контроля отделом могут проводиться проверки, ревизии, обследования, мониторинг динамики экономических показателей. В качестве формы контроля можно формировать промежуточный отчет

о ходе исполнения муниципального задания, в котором фиксировать плановые значения показателей муниципального задания и их фактические значения на дату формирования отчета. В отчете даются объяснения причин отклонений в запланированных цифрах.

По результатам проведения внутренних контрольных мероприятий должен разрабатываться план корректирующих мероприятий, выполнение которого проверяется во взаимосвязи с предыдущими мероприятиями. Это позволяет определять продуктивность предлагаемых мер и отслеживать динамику изменений.

Оценивая результативность и целесообразность внедряемой системы внутреннего финансового контроля, необходимо на протяжении реализации контрольных мероприятий осуществлять мониторинг динамики таких показателей, как:

- рост результативности;
- повышение качества предоставляемых услуг;
- сокращение числа нарушений, ошибок и сбоев в выполнении муниципального задания;
- сокращение расходов [1, с. 89].

Контроль эффективности данных показателей может обеспечиваться использованием методик учета материально-технического обеспечения, приобретением запасов в необходимом количестве и по разумной цене; устранением дублирования должностей, активным использованием информационных технологий.

Важнейшим критерием выбора методов внутреннего финансового контроля является обеспечение своевременности, полноты и достоверности получаемой руководителями и ведущими специалистами информации. В связи с этим контрольные процедуры на всех этапах контроля подлежат документально оформлению в установленные сроки. Результаты выполнения контрольных мероприятий документируются и сохраняются. Наиболее распространенной формой контроля достоверности информации является ознакомление с отчетностью учреждения о выполнении муниципального задания в совокупности с наблюдением за оказанием услуг или выполнением работ непосредственно на месте осуществления деятельности по муниципальному заданию. С целью мониторинга эффективности исполнения муниципального задания используются опросы, сплошные и выборочные анкетирования, посещение занятий и других мероприятий, проверка внутренних документов учреждения. Эффективным является так называемый метод контрольной закупки, при котором фиксируя фактические параметры оказания услуги специально назначенным человеком [4, с. 15].

Важным аспектом контроля исполнения муниципального задания является обеспечение своевременности контроля. Своевременность позволит обеспечить получение информации о фактическом ходе исполнения учреждением муниципального задания в те сроки, которые были определены распорядителю бюджетных средств. Сроки, предоставленные распорядителю, должны предоставлять возможность исправления ситуации несоответствия муниципальному заданию. То есть контрольные мероприятия не должны начинаться в последнем квартале года, т.к. если в результате их проведения выяснится, что фактическая ситуация с исполнением задания не соответствует параметрам задания, учреждение не в состоянии будет изменить ситуацию и принять эффективные меры в текущем отчетном периоде. В связи с этим должна быть обеспечена регулярность проведения контрольных мероприятий на протяжении всего срока выполнения муниципального задания (например, ежеквартально). Следует проводить и внеплановые контрольные мероприятия, но только в строго установленных случаях.

УДК 336.14:353
ББК 65.261.783

ОБ ИНТЕГРИРОВАННОМ ХАРАКТЕРЕ ОЦЕНКИ УРОВНЯ СОЦИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ И КАПИТАЛЬНОГО ИНВЕСТИРОВАНИЯ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

А. А. Домашенко

Аннотация. В статье рассматриваются задачи органов местного самоуправления, связанные с социальным развитием территорий. В работе затронут процесс социального развития и капитального инвестирования, основными субъектами которого являются органы местного самоуправления. Обозначена роль органов местного самоуправления по финансированию локальных инвестиционных проектов, базовые мероприятия их реализации, интегрированный подход к их оценке.

Ключевые слова: регион, региональная экономика, муниципальное образование, реформирование местного самоуправления, оценка социального развития, бюджет развития, инициативное бюджетирование, капитальные инвестиции.

ABOUT THE INTEGRATED CHARACTER OF THE SOCIAL LEVEL DEVELOPMENT ESTIMATION AND MAJOR INVESTMENT OF MUNICIPAL BODIES

A. A. Domashenko

Abstract. The article deals with local authorities whose main task is the performance of their duties to achieve social development areas. The analysis of the budget shows the presence of strong growth in revenue sources, and proportions of the budget expenditures, indicating a high social orientation of the budget. Capital expenditures of local budgets as highly socially inclusive. The paper shows a mechanism for social development and capital investment, the main subjects of which are Municipalities, preliminary evaluation of system performance.

Key words: region, regional economy, budgeting, municipal formations, realization of the Federal Law, municipal self-government reformation, empowerment division, distribution of authority, inter-budget relations.

Изучение системы местного самоуправления в Российской Федерации, построенной в результате многолетнего реформирования, выявляет острейшие проблемы функционирования му-

Библиографический список

1. *Борисова, Н. В.* Совершенствование системы финансового контроля в бюджетной организации: дис. ... канд. эконом. наук: 08.00.10. / Борисова Н. В. – М.: АНО ВПО «Российская академия предпринимательства». – 2014. – 151 с.
2. *Гонина, К. А.* Внутренний контроль в бюджетном учреждении / К. А. Гонина // Символ науки. – 2016. – № 9–1. – С. 83–85.
3. *Зайцева, Г.* Государственное (муниципальное) задание: отдельные особенности формирования и исполнения / Г. Зайцева. URL: <http://www.garant.ru/products/ipo/prime/doc/12087962/#ixzz4WZs2guXP> (14.12.2016).
4. *Усенко, О. И.* Финансовый контроль за деятельностью государственных учреждений / О. И. Усенко // Финансовая аналитика: проблемы и решения. – 2014. – № 10/24.
5. *Чагин, К. Г.* Отчетность и контроль за исполнением государственных и муниципальных заданий / К. Г. Чагин // Руководитель бюджетной организации. – 2014. – № 1.

ниципальных образований: с одной стороны, рост политического значения местного бюджета; с другой стороны, скудная финансовая база, недостаточная для реализации проектов социального развития и капитальных инвестиций. Перераспределение полномочий органов местного самоуправления также не способствует повышению эффективности работы местных администраций.

В рамках бюджетного и государственного реформирования органы местного самоуправления наделяются собственными ресурсами для социального развития территорий, которыми они могут свободно распоряжаться при исполнении своих обязанностей. Объем ресурсов, выделяемых органам местного самоуправления, должен адекватно соответствовать полномочиям, предусмотренным законодательством и Конституцией. А финансовые расходы местных бюджетов, имеющие высокую степень социальной направленности, должны в максимальной степени достигать целевых показателей государственных и муниципальных программ.

Последние десять лет регулирование политики расходования бюджета сводится к попыткам реализации инструментов бюджетирования, ориентированного на результат, для повышения эффективности расходов, в частности за счет повышения доступности и качества государственных и муниципальных услуг, централизации закупок и бюджетного планирования, энергетической эффективности, отказа от затрат, не являющихся необходимыми с точки зрения общественного блага, ограничения расходов на содержание аппарата управления органов местного самоуправления. При этом определяется, что рост качественных показателей должен сопровождаться количественным приростом оказываемых обществу услуг, доводимых муниципальных заданий, в том числе в электронной форме.

Постановка проблемы управления финансовым обеспечением процессов социального развития и капитального инвестирования в муниципальных образованиях не может быть продуктивна в отрыве от проблем агломерационного управления. Реализуя принципы бюджетного федерализма в рамках поддержания идеи самодостаточного местного самоуправления и сообщества, невозможно не видеть фактическое отсутствие не только подготовленной для этого ресурсной и методологической базы, но и адекватных, работающих моделей территориального и местного планирования и программирования.

Особую важность представляет собой финансовое обеспечение решения вопросов местно-

го значения по поддержанию и развитию социальной инфраструктуры территорий. В совокупности реализация функций региональной социальной инфраструктуры осуществляется ее субъектами (федеральными и региональными органами власти, предприятиями, гражданами). Особая роль принадлежит государству, поскольку оно активно участвует в производстве общественных услуг, способствует появлению положительных экстерналий, что обусловлено получением отсроченного во времени экономического эффекта от функционирования объектов социальной инфраструктуры [2]. Однако муниципальные бюджеты тоже несут на себе большую долю затрат и ответственности.

Как система муниципальное образование обладает подвижными составляющими внутренней и внешней среды (демографической, миграционной, экономической и др.). Соответственно, возможность решения задач социально-экономического развития определяется его экономико-географическим потенциалом и сложившейся структурой экономики и социальной сферы [1].

В наиболее общем смысле бюджет является формой образования и расходования денежных средств для обеспечения функций органов государственной власти и местного самоуправления [4, ст. 6]. Деление бюджета на уровни отражает сложившуюся структуру государственного устройства, приоритетов и векторов развития. По сути дела, доведение бюджетных расходов государства до граждан происходит на уровне местных бюджетов, что соответствует пониманию социальных инвестиций: «социальными инвестициями являются вложения материальных, финансовых, интеллектуальных и других активов, осуществляемые государством, предприятиями, общественными организациями, индивидуальными инвесторами в социальную сферу экономики, а также в программы развития персонала, поддержания местного сообщества, улучшения экологии и др., в результате которых происходит трансформация вложений в социальный капитал, приобретающий черты общественного блага и выражающийся в упрочнении общественных отношений, улучшении общественной жизни и качества совместной деятельности индивидов [2].

Объективной основой использования местных бюджетов в качестве экономического метода регулирования является реальная возможность посредством централизации денежных средств оказывать влияние на процессы общественного воспроизводства, следить за течением

экономических процессов в регионе, контролировать своевременность и объемы поступления финансовых ресурсов в распоряжение органов управления [2, с. 156].

В 2016 г. исполнилось 10 лет с момента реализации первых проектов инициативного бюджетирования в России. Постоянное активное внедрение инструментов инициативного бюджетирования повышает востребованность гражданами информации о бюджете не только федерального уровня, но и регионального и местного, в результате чего формируется значительная аудитория потребителей информации о бюджете. Открытость информации и непосредственное участие населения (в том числе через организации территориального общественного самоуправления) в определении приоритетов расходования бюджетных средств, реализации проектов и последующем общественном контроле на уровне муниципальных образований позволили реализовать огромное количество проектов, преимущественно в таких сферах, как водоснабжение, благоустройство, общественная инфраструктура муниципальных образований, с наибольшей эффективностью и пользой для общества.

В качестве результата совместной работы отмечается самовозрастание стоимости человеческого и социального капитала на индивидуальном уровне и улучшение качества жизни на общественном.

В подобном представлении органы местного самоуправления становятся основными субъектами процессов социального развития и капитального инвестирования, в которые вовлекаются затем некоммерческие, коммерческие и благотворительные организации, а также индивидуальные инвесторы. Роль муниципалитета состоит в следующем: выявление проблемных направлений; создание благоприятных условий для осуществления социального развития и капитального инвестирования; разработка и исполнение муниципальных программ; разработка и реализация программ совершенствования инфраструктуры муниципальных образований, согласованных с потенциальными инвесторами.

По сути, перечисленные действия являются функциями органов местного самоуправления, законодательно закрепленными в форме отдельных полномочий, позволяющих реализовывать социальное развитие и капитальное инвестирование в наиболее эффективной форме.

В направлениях расходов местных бюджетов проявляется четкая тенденция:

- 1) поддержание общей социальной направленности бюджетных расходов;
- 2) стремление к увеличению капитальных вложений в социально-востребованные объекты и объекты инфраструктуры.

В данном контексте местный бюджет приобретает отдельные черты федерального бюджета в части включения в свой состав элементов бюджета развития, который в составе федерального бюджета используется для кредитования, инвестирования и гарантийного обеспечения инвестиционных проектов [5]. При этом, учитывая стратегический аспект капитальных вложений, для проведения последовательной, долгосрочной политики бюджеты должны формироваться с учетом положений ст. 170.1 БК РФ [4], предусматривающей составление долгосрочного бюджетного прогноза основных характеристик бюджета, показателей финансового обеспечения программ на период их действия, а также основных подходов к формированию бюджетной политики на долгосрочный период. Включение долгосрочного бюджетного прогноза в состав сведений, необходимых для составления бюджета, подчеркивает стратегический характер бюджета на всех уровнях власти, вплоть до местного уровня бюджета. На местном уровне качественно составленные муниципальные программы, включенные в бюджет, становятся «бюджетами развития» муниципалитета, посредством которых органы местного самоуправления могут осуществлять финансирование особо важных инвестиционных проектов, отбираемых на конкурсной основе.

Процесс социального развития и капитального инвестирования в муниципальных образованиях можно определить как вложения различных видов ресурсов (финансовых, технических, организационных) в реализацию муниципальных программ, направленных на создание основных фондов муниципальных образований, используемых для оказания социально-значимых для общества услуг для реализации интересов различных групп населения.

Взаимообусловленность категорий «социальное развитие», «капитальное инвестирование» оказалась в поле внимания исследователей, косвенно подтверждая то, что система капитальных бюджетных вложений муниципальных образований должна носить интегрированный характер и реализовываться с учетом оценки уровня социального развития территорий.

В качестве основных отличий данных процессов следует выделить следующие.

- Общественная природа капитального инвестирования. В отличие от коммерческих инвестиций их результат в конечном итоге не может быть капитализирован в финансовой форме на расчетных счетах инвесторов и будет отражаться исключительно в структуре внутриобщественных отношений.

- Реализация указанных процессов обуславливает взаимодействие двух сторон – инвестора и получателей благ. В данном аспекте существенность различий от иных видов финансирования состоит в том, что инвестор не производит своей деятельности ради приумножения и получения коммерческой прибыли.

- Инвестиции имеют относительно низкие, опосредованные показатели прибыли (выгоды) своим инвесторам, что существенно осложняет оценку их эффективности. Поскольку эффект все-таки присутствует, капитальные инвестиции не являются актом благотворительности, и их окупаемость вполне возможна в долгосрочной перспективе.

- Наличие общественно-политического и интеграционного компонента позволяет выстраивать отношения с различными группами общества.

- Результат капитального инвестирования становится компонентом социально-общественной инфраструктуры (системы) и не может находиться в частной собственности, то есть является общественным благом.

При этом, по нашему мнению, не высокий уровень социальных инвестиций, как утверждают некоторые исследователи, определяют высокое качество жизни населения, а высокие стандарты качества жизни (труда, образования, медицинского обслуживания, отдыха, воспитания) и достаточная экономическая активность обеспечивают необходимый уровень потребления социальных капитальных инвестиций. В этой связи оценка потребности в социальном капитальном инвестировании должна включать предварительную оценку уровня социально-экономического развития муниципалитетов.

Согласно общеизвестным теоретическим положениям, основу для построения проектов в области управления развитием муниципальных образований может составить модель, закрепляющая функциональные взаимосвязи между параметрами различного рода – экзогенными, эндогенными и политическими. Подобная модель должна с максимально возможной полнотой отражать связи между всеми параметрами системы с тем, чтобы максимально достоверно оценить вероятный эффект воздействия переменных экономической и социальной политики.

Схему проведения исследований в сфере социального развития и капитального инвестирования муниципальных образований можно свести к следующим принципам.

- Теоретическая модель экономической безопасности должна отражать свойства и параметры социально-экономического развития муниципальных образований и включать предварительную оценку их отдельных характеристик (включая экономический потенциал, основные параметры бюджета, специфические показатели). Это позволит более полно учесть в системе интегральных показателей наиболее важные и определяющие условия, ресурсы, и факторы развития муниципальных образований.

- Решение задачи формирования системы индикаторов муниципальной безопасности требует целенаправленного сбора и систематизации данных: статистических, картографических, проектных, дистанционного зондирования и др.

- Практическая реализация теоретической модели социального развития и капитального инвестирования муниципальных образований возможна на основе применения пространственного подхода, геоинформационных систем (ГИС) и математического моделирования, активно вовлекаемых в процесс экономических исследований в России и за рубежом в последние годы.

Объективная необходимость создания системы оценки уровня социального развития актуализирует использование муниципальных ГИС, призванных обеспечить эффективное внедрение контрольных показателей и индикаторов в работу органов местного самоуправления.

Последнее определит эффективное сочетание показателей управленческой, экономической деятельности и социально-гуманитарного процессов муниципальном уровне, а также понимание содержания социально-экономических результатов. Важными достижениями применения станут: экономический атлас динамики уровня социально-экономического развития муниципальных образований, система показателей и индикаторов, система пространственной оценки уровня социально-экономического развития муниципалитетов на основе ГИС.

В результате практической реализации предлагаемых подходов и принципов может быть сформирована информационно-аналитическая система интегрированной оценки, что позволит визуализировать текущее состояние уровня социального развития на муниципальном уровне и тем самым повысит эффективность решений в сфере муниципального управления.

В дополнение к этому при дальнейшей увязке целей деятельности с объектами и субъектами будет сильнее проявляться эффективность инвестиций.

Следующий шаг состоит в повышении эффективности самих социальных ассигнований. Целенаправленное воплощение на местном уровне социально-ориентированных политических и экономических программ и решений даст возможность сократить на какой-то период потребность в дополнительных бюджетных расходах, в том числе осуществляемых муниципальными образованиями за счет субвенций из вышестоящего бюджета.

Капитальные инвестиции в локальные объекты наиболее востребованы населением, что позволяет приравнивать местные бюджеты, сформированные на принципах долгосрочного бюджетного прогнозирования и программирования, к локальным бюджетам развития муниципалитетов, а сами органы местного самоуправления определять как основной субъект процесса социального развития и капитального инвестирования. Такой подход с учетом применения современных инструментов информационного анализа будет способствовать поддержанию экономического роста и повышению качества жизни насе-

ления за счет роста качества доведенных до населения муниципальных услуг.

Библиографический список

1. Воронин, Ф. И. Факторы развития муниципальных образований / Ф. И. Воронин, О. А. Ломовцева // Сельские территории как фактор социально-экономического, правового и духовного развития региона: Мат-лы международной науч.-практ. конф. – Белгород, 2010. – С. 168–171.
2. Иванова, В. Н. Местное самоуправление: проблемы теории и практики / В. Н. Иванова. – СПб.: Изд-во С.-Петербургского ун-та, 1996. – 264 с.
3. Ломовцева, О. А. Методологические аспекты сущности и измерения социальных инвестиций / О. А. Ломовцева, С. Ю. Соболева // Научные ведомости Белгород. гос. ун-та. – Белгород, 2009. – № 1 (56). – Вып. 9. – С. 213–219.
4. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 № 145-ФЗ // Собрание законодательства РФ, 03.08.1998. – № 31. – Ст. 3823.
5. Федеральный закон РФ «О Бюджете развития Российской Федерации» от 26 ноября 1998 г. № 181-ФЗ.

УДК 352.075
ББК 67.400.7

**ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ
В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ**

М. В. Коростелева

Аннотация. Стратегическое планирование развития территории в последнее время становится одним из ключевых направлений деятельности органов местного самоуправления. В статье проведен анализ регулирующих его нормативных правовых актов и сформулированы предложения по их совершенствованию.

Ключевые слова: стратегическое планирование, местное самоуправление, муниципальное образование, участники стратегического планирования, документы стратегического планирования, муниципальная программа.

**LEGAL REGULATION OF STRATEGIC PLANNING IN THE SYSTEM
OF LOCAL SELF-GOVERNMENT**

M. V. Korosteleva

Abstract. Strategic planning of territory development is an important direction in activities of local government bodies. In the article the analysis of the regulatory legal acts regulating strategic planning of development of the territory is presented. The author offers some ways of their improvement.

Key words: strategic planning, local government, municipality, participants of strategic planning, documents of strategic planning, municipal program.

Стратегическое планирование развития территории в последнее время становится одним из ключевых направлений деятельности органов местного самоуправления. Правовые основы

стратегического планирования в Российской Федерации установлены Федеральным законом от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» [1].

При этом следует отметить, что деятельность в указанном направлении муниципальные образования начали осуществлять задолго до его принятия, понимая ее важность как для привлечения инвестиций, так и в целом для устойчивого экономического и социального развития. Уже Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2] в числе вопросов местного значения называл комплексное социально-экономическое развитие муниципальных образований. Кроме того, в ч. 3 ст. 15 данного акта говорилось, что в исключительном ведении представительных органов местного самоуправления находится в том числе принятие планов и программ развития муниципального образования, утверждение отчетов об их исполнении. Поэтому к началу «нулевых» в муниципальных образованиях уже были разработаны концепции и программы их комплексного социально-экономического развития. Муниципальные образования были самостоятельны в этих вопросах – регулирующий процессы прогнозирования и подготовки программ социально-экономического развития федеральный закон касался только федерального уровня [3].

Действующий в настоящее время Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (так же как и ранее действующий Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ) в числе полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения называет принятие и организацию выполнения планов и программ комплексного социально-экономического развития муниципального образования.

Кроме того, в Бюджетном кодексе Российской Федерации [4] закреплены нормы о прогнозе социально-экономического развития муниципального образования и об утверждаемых на его основе муниципальных программах (до 2013 г. долгосрочных целевых программах).

Тем не менее эти акты терминов «стратегия социально-экономического развития муниципального образования» и «стратегическое планирование» не содержали. Поэтому муниципальные образования (как и субъекты Российской Федерации) за очень редкими исключениями для обозначения разрабатываемых ими планов и программ комплексного социально-экономического развития своей территории их не использовали. Термин «стратегическое планирование» был нормативно установлен в 2009 г.

Указом Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации» [5] как определение основных направлений, способов и средств достижения стратегических целей устойчивого развития Российской Федерации и обеспечения национальной безопасности. Но данный указ не затрагивал уровень местного самоуправления, поэтому формировавшаяся на его основе система документов стратегического планирования касалась федерального и «регионального» уровней. Так, на основе его положений, по данным Департамента стратегического и территориального планирования Минэкономразвития России, стратегии социально-экономического развития были утверждены в 75 субъектах Федерации. На федеральном уровне были утверждены Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 г. [6], разработанный Минэкономразвития России Прогноз долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2030 г., порядка 80 отраслевых документов стратегического планирования, стратегии социально-экономического развития федеральных округов, государственные программы Российской Федерации и федеральные целевые программы. При этом весь массив указанных документов не представлял собой слаженной системы, они не были согласованы как по срокам и этапам, так и по показателям реализации, четкий механизм которой также отсутствовал. Система документов стратегического планирования не была согласована также и с системой территориального и бюджетного планирования.

В принятом, в том числе для преодоления сложившейся ситуации, Федеральном законе от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ нормативно впервые было закреплено, что стратегического планирование осуществляется и на муниципальном уровне. В указанном законе говорится именно о системе стратегического планирования, организация и функционирование которой основываются на принципах единства и целостности, разграничения полномочий, преемственности и непрерывности, сбалансированности, результативности и эффективности стратегического планирования, ответственности участников стратегического планирования, прозрачности (открытости) стратегического планирования, реалистичности, ресурсной обеспеченности, измеряемости целей, соответствия показателей целям и программно-целевом принципе.

Стратегическое планирование на муниципальном уровне определяется как деятельность его участников по целеполаганию, прогнозированию, планированию и программированию социально-экономического развития муниципальных образований и сфер муниципального управления, направленная на решение задач устойчивого социально-экономического развития муниципальных образований. Основными участниками стратегического планирования на уровне муниципального образования являются органы местного самоуправления. Кроме того, в их числе могут быть также и муниципальные организации в случаях, предусмотренных муниципальными нормативными правовыми актами.

Органы местного самоуправления осуществляют стратегическое планирование в соответствии с закрепленными за ними полномочиями, в числе которых:

1) определение долгосрочных целей и задач муниципального управления и социально-экономического развития муниципальных образований, согласованных с приоритетами и целями социально-экономического развития Российской Федерации и субъектов Российской Федерации;

2) разработка, рассмотрение, утверждение (одобрение) и реализация документов стратегического планирования по вопросам, отнесенным к полномочиям органов местного самоуправления;

3) мониторинг и контроль реализации документов стратегического планирования, утвержденных (одобренных) органами местного самоуправления;

4) иные полномочия в сфере стратегического планирования, определенные федеральными законами и муниципальными нормативными правовыми актами.

В результате данной деятельности в муниципальном образовании должна появиться система документов стратегического планирования. К ним относятся:

1) стратегия социально-экономического развития муниципального образования (разрабатывается в рамках целеполагания – определения направлений, целей и приоритетов социально-экономического развития муниципального образования);

2) план мероприятий по реализации стратегии социально-экономического развития муниципального образования (разрабатывается в рамках планирования – деятельности по разработке и реализации планов в сфере социально-экономического развития муниципального обра-

зования, направленной на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания);

3) прогноз социально-экономического развития муниципального образования на среднесрочный или долгосрочный период (разрабатывается в рамках прогнозирования – деятельности по разработке научно обоснованных представлений о рисках, направлениях, результатах и показателях социально-экономического развития муниципального образования);

4) бюджетный прогноз муниципального образования на долгосрочный период (также разрабатывается в рамках прогнозирования);

5) муниципальная программа (разрабатывается в рамках программирования – деятельности по разработке и реализации муниципальных программ, направленной на достижение целей и приоритетов социально-экономического развития муниципального образования, содержащихся в документах стратегического планирования, разрабатываемых в рамках целеполагания).

Следует отметить, что перечень этих документов является закрытым. Они подлежат обязательной государственной регистрации в федеральном государственном реестре документов стратегического планирования в порядке и сроки, установленные Правительством Российской Федерации [7]. Федеральный государственный реестр документов стратегического планирования создается федеральным органом исполнительной власти, определяемым Правительством Российской Федерации. В настоящее время таким органом является Министерство экономического развития Российской Федерации [7].

Правительство Российской Федерации также обеспечивает методическое обеспечение стратегического планирования. Применительно к муниципальному уровню методическое обеспечение стратегического планирования, как представляется, должны осуществлять и субъекты Федерации, к полномочиям органов государственной власти которых отнесено установление требований к содержанию документов стратегического планирования, разрабатываемых в субъектах Российской Федерации, порядку их разработки, рассмотрению и утверждению (одобрению) с учетом положений федерального законодательства. Это позволит сформировать системный подход к социально-экономическому развитию как территории субъекта, так и территорий расположенных в его границах муниципальных образований. Эффективнее будет соблюдаться

принципы, на которых базируется организация и функционирование системы стратегического планирования (прежде всего, принцип единства и целостности, принцип сбалансированности).

Как уже отмечено, органы местного самоуправления разрабатывают, рассматривают, утверждают (одобряют) и реализуют документы стратегического планирования исключительно по вопросам, отнесенным к их полномочиям. В связи с этим нельзя не учитывать тот факт, что сложившаяся на основе положений Федерального закона от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ компетенция муниципальных образований по решению вопросов местного значения в 2014–2015 гг. претерпела существенную трансформацию, вызвавшую неоднозначную оценку экспертного сообщества и практиков. Так, в федеральном законодательстве появились положения о том, что «региональными» законами теперь может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и региональными органами государственной власти. При этом вопросы местного значения федеральным законодателем определены как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, и особо подчеркивается, что их решение осуществляется самостоятельно местным населением и (или) органами местного самоуправления. Тем не менее в настоящее время субъекты Российской Федерации вправе как «забирать» определенные федеральным законом вопросы местного значения из компетенции муниципальных образований, так и передавать органам местного самоуправления осуществление государственных полномочий, закрепленных федеральным законодателем за региональным уровнем публичной власти. В силу этого эксперты отмечают, что закрепление за муниципальными образованиями право самостоятельно разрабатывать документы стратегического планирования по времени совпало с объективным сокращением их возможностей муниципалитетов это право полноценно реализовывать [8].

По данным Департамента конституционного законодательства, развития федеративных отношений и местного самоуправления Минюста России, 39 субъектов Российской Федерации приняли законы о перераспределении полномочий органов местного самоуправления на региональный уровень. При этом в разных субъектах оно осуществляется по-разному. Оно охватывает либо все муниципальные образования субъекта, либо только муниципальные образования определенных видов, либо муниципальные образова-

ния, сгруппированные по определенному принципу (например, Владивостокская агломерация в Приморском крае, приграничные районы в Псковской области), либо отдельные, прямо именованные муниципальные образования субъекта [9].

При всём этом в перечне полномочий органов местного самоуправления, установленных Федеральным законом от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ, ничего не говорится об осуществлении ими деятельности по стратегическому планированию социально-экономического развития, поэтому данный акт требует корректировки.

У муниципальных образований возникает немало сложностей, вызванных необходимостью учитывать реальные ресурсы, в первую очередь, бюджетные, которыми они располагают. Для преодоления этого в число стратегических включены также документы стратегического планирования, необходимые для обеспечения бюджетного процесса в муниципальных районах и городских округах, которые разрабатываются, утверждаются (одобряются) и реализуются в соответствии с Бюджетным кодексом Российской Федерации. Это прогнозы социально-экономического развития и муниципальные программы. Кроме того, муниципалитеты получили право разрабатывать долгосрочные бюджетные прогнозы, что, по мнению экспертов, также должно укрепить стратегическую и бюджетную составляющие плановой деятельности [10, с. 62].

Вместе с тем все возрастающая зависимость муниципальных образований от финансовых «вливаний» из вышестоящих бюджетов [11; 12] вынуждает их как на этапе целеполагания, так и на этапе планирования учитывать эту зависимость. Ведь ключевая цель стратегии – развитие муниципального образования, объективно не может быть достигнута исключительно силами местных органов. Усиление зависимости местных бюджетов от межбюджетных трансфертов серьезно затрудняет для муниципальных образований определение своих бюджетных перспектив. Хотя в последнее время был принят ряд нормативных правовых актов, призванных «разгрузить» муниципальные образования от несвойственных им полномочий, законодательство, регламентирующее финансовые основы местного самоуправления, не претерпело положительных для муниципалитетов изменений. Перечень доходов местных бюджетов, закрепленный Бюджетным кодексом Российской Федерации, не позволяет органам местного самоуправления эффективно решать значительную часть вопросов местного значения [12, с. 189].

В силу этого требуется синхронизация подготовки документов стратегического планирования на «региональном» и муниципальном уровнях, налаживание процедур их согласования. Это важно и для субъекта, стабильное социально-экономическое развитие которого невозможно без обеспечения стабильности на муниципальном уровне, что подчеркивает осуществленный экспертами ВШГУ РАНХиГС анализ мероприятий, проводимых на федеральном уровне и прямо или косвенно касающихся местного самоуправления. Он показал несколько устойчивых тенденций:

– на повестку дня выходят вопросы совершенствования российского федерализма, региональной политики, региональной экономики; о местном самоуправлении говорится как о неотъемлемом элементе и того и другого;

– увеличилось количество мероприятий, на которых рассматривается комплекс проблем взаимодействия регионов и муниципальных образований (эти вопросы возникали, например, в контексте обсуждения стратегического развития, агломерирования, разграничения полномочий, соразмерности финансирования и др.);

– местное самоуправление звучит в контексте обсуждения особенностей пространственного развития территории, трансформации ее в «территорию, комфортную для проживания».

Всё это говорит об определенном смещении акцентов – меньше говорится об обособленности, самостоятельности местного самоуправления, но больше о необходимости комплексного подхода, важного для развития территории [12, с. 4–5].

Также в Докладе подчеркивается, что в мероприятиях, посвященных, собственно, местному самоуправлению, стараются обсуждать особенности вовлечения населения в местное самоуправление. В связи с этим следует отметить, что Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ в ст. 9 нормативно ограничивает круг участников стратегического планирования на муниципальном уровне уже обозначенными органами местного самоуправления и муниципальными организациями (причем для федерального и «регионального» уровней такой «закрытости» нет). Но при этом он устанавливает, что проекты документов стратегического планирования в обязательном порядке выносятся на общественное обсуждение, а замечания и предложения, поступившие в процессе такого обсуждения, должны быть рассмотрены органами местного самоуправления, ответственными за разработку документа стратегического планирования. Хотя

статуса участников стратегического планирования жителям муниципального образования это не предоставляет, Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ не содержит каких-либо особенностей, связанных с наличием его у субъекта. Кроме того, в ст. 11 указанного акта определено, что к разработке документов стратегического планирования могут привлекаться объединения профсоюзов и работодателей, общественные, научные и иные организации. Основная проблема здесь видится не в отсутствии у жителей муниципального образования статуса «участник стратегического планирования», а в желании органов местного самоуправления привлекать жителей к разработке плана и направлений оптимального социально-экономического развития территории, учитывать их конструктивные предложения (в случае отклонения аргументированно обосновывать свои действия). Невозможно решать стратегические задачи в рамках «ведомственных» контактов муниципальных органов, не привлекая, причем активно, к этому процессу население. Активное вовлечение жителей выступает дополнительной гарантией выбора наиболее оптимального варианта развития территории для проживающих на ней людей.

Характеризуя правовую основу стратегического планирования в системе местного самоуправления, необходимо обратить внимание и на тот факт, что в ч. 2 ст. 39 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ говорится о том, что стратегия социально-экономического развития муниципального образования и план мероприятий по ее реализации могут разрабатываться, утверждаться (одобряться) и реализовываться в муниципальных районах и городских округах по решению их органов местного самоуправления. К трактовке данной нормы есть два подхода. Первый исходит из того, что для всех остальных типов муниципальных образований разработка стратегий и планов по их реализации является обязательной. Второй – муниципальные образования всех остальных типов вообще не имеют права разрабатывать стратегии и планы по их реализации (вернее, они вправе этот процесс осуществлять, но вот принятые по его завершении документы не получают статуса «документы стратегического планирования» и не будут отражены в государственном реестре таких документов). Верной представляется вторая трактовка. Поскольку городские или сельские поселения, равно как и внутригородские районы, как муниципальные образования входят в состав муниципальных районов и городских округов с внутригородским делением, они могут участвовать в

подготовке «общерайонных»/«общеокружных» документов стратегического планирования. А вопрос о подготовке стратегий на уровне внутригородских территорий городов федерального значения в силу специфики правового статуса данных муниципальных образований может решаться органами государственной власти таких субъектов Российской Федерации и отражаться в «региональном» законодательстве.

Тем не менее этот подход законодателя видится ошибочным и требующим скорейшей корректировки. Один из ее вариантов – это исключение из текста ст. 39 Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ упоминания о типах муниципальных образований. Но в этом случае необходимо отметить целесообразность учета специфики муниципальных образований, поскольку предъявлять для всех них одинаковые требования к структуре и содержанию стратегий неверно. Для муниципальных районов и городских округов разработка документов стратегического планирования должна быть обязательной. В принципе, так дело обстоит и сейчас. Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ, несмотря на кажущуюся диспозитивность положений ч. 2 ст. 39, жестко определяет как перечень документов стратегического планирования, так и их взаимосвязь. Например, обязательные к разработке в муниципальных районах и городских округах муниципальные программы обозначены как документы стратегического планирования, содержащие комплекс планируемых мероприятий, взаимоувязанных по задачам, срокам осуществления, исполнителям и ресурсам и обеспечивающих наиболее эффективное достижение целей и решение задач социально-экономического развития муниципального образования. В свою очередь, цели и задачи муниципального управления и социально-экономического развития муниципального образования на долгосрочный период определяются в стратегии его социально-экономического развития.

Второй вариант (он представляется более предпочтительным) – это включение в число субъектов, которые должны привлекаться к разработке документов стратегического планирования муниципальных районов или городских округов, органов местного самоуправления поселений или внутригородских районов. Сейчас Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ прямо не называет органы местного самоуправления поселений или внутригородских районов в ч. 7 ст. 11 в числе субъектов, которые могут привлекаться к разработке документов стратегиче-

ского планирования (да и названные в ней субъекты могут привлекаться, но не должны). Сама деятельность поселений или внутригородских районов по разработке стратегии развития муниципального образования, независимо от того, будут ли подготовленные в ее процессе документы входить в единый реестр или нет, безусловно, не только полезна, но и необходима. Но должны быть и гарантии учета мнения данных муниципальных образований при разработке стратегии муниципальных районов или городских округов. В настоящий момент таких гарантий нет. Это особенно актуально для поселений, многие из которых достаточно велики.

Правовое регулирование стратегического планирования осуществляется также законами и другими нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации, а также муниципальными нормативными правовыми актами. По состоянию на 1 октября 2016 г. такие законы приняты в 72 субъектах Российской Федерации. В Волгоградской области это Закон Волгоградской области от 31 декабря 2015 г. № 247-ОД «О стратегическом планировании в Волгоградской области» [13]. Принимаются акты, регламентирующие стратегическое планирование и в городских округах, и муниципальных районах [14; 15]. Общим для большинства из них является то, что разработка и утверждение документов стратегического планирования определяется как стабилизирующая мера.

В силу этого совершенствование правовой основы стратегического планирования должно осуществляться не только в русле доработки положений Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ и приведения других федеральных законов в соответствие с ними, но и в части разработки механизма координации документов стратегического планирования различных уровней, методического обеспечения стратегического планирования (особенно для муниципальных образований), обеспечения повышения квалификации лиц, замещающих муниципальные должности и муниципальных служащих в сфере стратегического планирования.

Библиографический список

1. Российская Федерация. Законы. О стратегическом планировании в Российской Федерации: федер. закон от 28 июня 2014 года № 172-ФЗ [принят Гос. Думой 20 июня 2014 г.: одобр. Советом Федерации 25 июня 2014 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 2014. № 26 (Ч. 1). Ст. 3378.
2. Российская Федерация. Законы. Об общих принципах организации местного само-

управления в Российской Федерации: федер. закон от 28 августа 1995 года № 154-ФЗ [принят Гос. Думой 12 августа 1995 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 35. Ст. 3506. (утратил силу).

3. Российская Федерация. Законы. О государственном прогнозировании и программах социально-экономического развития Российской Федерации: федер. закон от 20 июля 1995 года № 115-ФЗ [принят Гос. Думой 23 июня 1995 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. 1995. № 30. Ст. 2871. (утратил силу).

4. Российская Федерация. Законы. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации]: федер. закон от 6 октября 2003 года № 131-ФЗ [принят Гос. Думой 16 сентября 2003 г.: одобр. Советом Федерации 24 сентября 2003 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2003. – № 40. – Ст. 3822.

4. Российская Федерация. Законы. Бюджетный кодекс Российской Федерации: федер. закон от 31 июля 1998 г. № 145-ФЗ [принят Гос. Думой 17 июля 1998 г.: одобр. Советом Федерации 17 июля 1998 г.] // Собрание законодательства Российской Федерации. – 1998. – № 31. – Ст. 3823.

5. Указ Президента Российской Федерации от 12 мая 2009 г. № 536 «Об основах стратегического планирования в Российской Федерации».

6. Распоряжение Правительства Российской Федерации от 17 ноября 2008 года № 1662-р «О Концепции долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года» (вместе с «Концепцией долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года») // Собрание законодательства Российской Федерации. – 2008. – № 47. – Ст. 5489.

7. Постановление Правительства Российской Федерации от 25 июня 2015 года № 631 «О порядке государственной регистрации документов стратегического планирования и ведения федерального государственного реестра документов стратегического планирования» // Собрание

законодательства Российской Федерации. – 2015. – № 27. – Ст. 4067.

8. Институт экономики города. Методические рекомендации по оптимизации стратегического планирования на муниципальном уровне. URL: http://www.urbanecomomics.ru/sites/default/files/4126_import.pdf (дата обращения 18.01.2017).

9. Доклад о состоянии местного самоуправления и деятельности Минюста России по развитию его правовых и организационных основ в 2016 году. URL: http://131fz.ranepa.ru/uploads/files/2016/10/17-10-2016_0.pptx (дата обращения 04.12.2016).

10. Ланцев, Д. М. Согласование стратегического и бюджетного планирования на муниципальном уровне / Д. М. Ланцев // Бюджет. – 2015. – № 6. – С. 60–65.

11. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации / Под ред. Е. С. Шугриной. – М.: Изд-во «Проспект», 2015. – 240 с.

12. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / Под ред. Е. С. Шугриной. – М.: Изд-во «Проспект», 2016. 312 с.

13. Закон Волгоградской области от 31 декабря 2015 г. № 247-ОД «О стратегическом планировании в Волгоградской области» // Волгоградская правда. – 2016. – № 6 (19 января).

14. Решение Волжской городской Думы Волгоградской обл. от 25.12.2015 № 227-ВГД «О принятии Положения о стратегическом планировании в городском округе – город Волжский Волгоградской области» // Волжский муниципальный вестник. 2015. № 64 (30 декабря).

15. Решение Суровикинской районной Думы Волгоградской обл. от 02.12.2015 № 13/95 «Об утверждении Положения о стратегическом планировании в Суровикинском муниципальном районе Волгоградской области».

УДК 336.1:352+336.148

ББК 65.261.78-28

ОБЩЕСТВЕННЫЙ ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ НА МУНИЦИПАЛЬНОМ УРОВНЕ: ПРАВОВОЕ РЕГУЛИРОВАНИЕ И ПРАКТИКА ПРИМЕНЕНИЯ

С. М. Миронова

Аннотация. Проведен анализ нормативно-правового регулирования осуществления общественного контроля за местными финансами, обращается внимание на недостатки легального определения понятия «общественный контроль», определены субъекты, осуществляющие общественный финансовый контроль на муниципальном уровне, а также сферы его применения.

Ключевые слова: местный бюджет; расходы бюджета; финансовый контроль; общественный финансовый контроль; публичные слушания; закупки для муниципальных нужд.

PUBLIC FINANCIAL CONTROL AT THE MUNICIPAL LEVEL: LEGAL REGULATION AND PRACTICE

S. M. Mironova

Abstract. The analysis of normative-legal regulation of public control over local finance has drawn attention to the shortcomings of the legal definition of "public control", defines the entities that carry out public financial control at the municipal level, as well as its scope.

Key words: local budget; expenditure budget; financial control; public financial control; public hearings; procurement for municipal needs.

В условиях нестабильной финансовой ситуации, нехватки финансовых ресурсов, сокращения бюджетных расходов, важное значение приобретает совершенствование финансового контроля, поскольку «с его помощью возможно решение проблем рационального использования всех ресурсов, сохранности денежных средств и материальных ценностей субъектами всех форм собственности, использования государственных финансовых ресурсов по целевому назначению» [15, с. 13]. Как отмечается в литературе, «роль финансового контроля проявляется в результатах практического применения функций финансов – распределительной и контрольной, которые неразрывно и должны быть реализованы в интересах повышения эффективности использования финансовых ресурсов» [15, с. 13]. Актуальным этот вопрос является и для местных финансов, поскольку бюджеты муниципальных образований в настоящее время наименее защищены, а большая их часть продолжает приниматься с дефицитом. При этом близость местной власти к населению предполагает более активное взаимодействие властных структур с институтами гражданского общества, что выражается в том числе и в осуществлении общественного контроля за местными финансами.

Общественный финансовый контроль на муниципальном уровне до сих пор не был пред-

метом самостоятельного исследования в финансовом праве. Отдельные исследования в научной литературе посвящены институту общественного контроля [5]. Данный институт получил новое научное развитие [23; 4] в связи с принятием Федерального закона от 21.07.2014 № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» [19]. Лишь отдельные исследования посвящены общественному контролю на муниципальном уровне [2; 7].

Общественный контроль в финансовой сфере в настоящее время остается малоизученным, несмотря на повышение интереса к нему в науке финансового права. Даже в фундаментальных трудах, посвященных как в целом финансовому контролю, так и негосударственному финансовому контролю, общественный финансовый контроль не получает должного исследования. Как отмечается в литературе: «Общественный контроль, т.е. урегулированная нормами права деятельность, направленная на подтверждение рационального, целевого и законного использования выборной или наемной администрацией общественных ресурсов, является наименее исследованной формой негосударственного финансового контроля» [6, с. 84].

Так, в монографии «Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации» проводится только деление негосудар-

ственного финансового контроля на внутренний (внутрифирменный и корпоративный) и внешний (аудиторский), а при проведении классификации контроля (в целом, не применительно к финансовому контролю) по субъектам выделяют государственный и общественный контроль [15, с. 17, 107]. Таким образом, рассмотрение общественного финансового контроля остается за рамками исследования.

В докторской диссертации В. В. Котова, посвященной правовой концепции негосударственного финансового контроля, автор дает общее понятие общественного финансового контроля. Однако рассматривает его исключительно применительно к проведению аудиторского и внутрихозяйственного финансового контроля [6]. За рамками исследования остаются вопросы общественного финансового контроля в других сферах, в том числе и бюджетной сферы.

Наиболее содержательными в настоящее время следует назвать работы М. А. Лапиной, А. В. Лапина [8], Ю. М. Литвиновой [9], Г. Э. Мамцева [10].

Общественный финансовый контроль базируется на общих положениях Закона об общественном контроле в РФ. Однако понятие общественного контроля, закрепленное в Законе об общественном контроле в РФ, следует признать не совсем удачным, поскольку одной из целей его осуществления в определении закрепляется наблюдение: «Под общественным контролем ... понимается деятельность субъектов общественного контроля, осуществляемая *в целях наблюдения* за деятельностью органов государственной власти, органов местного самоуправления, государственных и муниципальных организаций, иных органов и организаций, осуществляющих в соответствии с федеральными законами отдельные публичные полномочия, а также *в целях общественной проверки*, анализа и общественной оценки издаваемых ими актов и принимаемых решений». Наблюдение (также как и проверку) скорее следует назвать формой общественного контроля, хотя оно прямо и не названо в ст. 18 Закона как форма контроля. В то же время такая форма общественного контроля, как общественный мониторинг, определяется именно как наблюдение (ст. 19 Закона). При этом применительно к финансовому контролю в целом наблюдение относят к формам (методам) финансового контроля [20, с. 137].

Наиболее полно понятие общественного финансового контроля раскрывается М. А. Лапиной, А. В. Лапиным, который понимают под ним «урегулированную нормами права деятель-

ность институтов гражданского общества и отдельных граждан по контролю за своевременностью и точностью финансового планирования, обоснованностью и полнотой поступления и движения финансовых и материальных средств, правильностью и эффективностью их использования, осуществляемая посредством обращения в уполномоченные государственные органы либо к общественному мнению» [8].

Осуществление общественного финансового контроля на муниципальном уровне имеет определенную специфику.

С одной стороны, это связано с субъектным составом – определения круга лиц, которые могут осуществлять общественный контроль в отношении местных финансов. Закон об общественном контроле в РФ не разделяет субъектов общественного контроля в зависимости от территориального уровня.

Например, Общественной палате РФ предоставлен широкий круг полномочий в отношении контроля за органами местного самоуправления [16]. Схожие полномочия предоставлены и общественным палатам субъектов РФ в отношении контроля за деятельностью органов местного самоуправления.

Общественные организации и граждане никак не ограничены в отношении объектов, по которым они могут проводить контроль. Например, Общероссийский народный фронт проводит общественный контроль как в отношении федеральных, региональных органов власти, так и в отношении органов местного самоуправления, а также в отношении государственных и муниципальных предприятий. Таким образом, круг субъектов, осуществляющих проведение общественного контроля за муниципальными финансами, будет чрезвычайно широким и не будет ограничиваться только общественными организациями данного муниципального образования и его жителями.

Осуществление общественного контроля гражданами, не являющимися жителями конкретного муниципального образования, с одной стороны, но обладающими необходимыми навыками и знаниями для проведения контроля, позволяет выявить больше нарушений, тем самым эффективнее использовать средства местного бюджета. С другой стороны, жители других муниципалитетов, в особенности других регионов, ограничены в формах проведения общественного контроля и, как правило, чаще используют форму общественного мониторинга, выявления нарушений через анализ открытой и доступной информации, размещаемой на сайтах органов

местного самоуправления, или при осуществлении закупок для муниципальных нужд. Таким образом, осуществление общественного контроля тесным образом связано с реализацией принципа прозрачности (открытости), закрепленного ст. 36 Бюджетного кодекса РФ. На муниципальном уровне осуществление общественного контроля бывает затруднено именно по причине открытости для общества данных о бюджетах муниципальных образований, расходовании бюджетных средств. На это обращают внимание и другие авторы. Ю. А. Крохина, обобщая зарубежный опыт, отмечает, что «во многих странах участие гражданского общества в контроле того, как расходуются государственные средства, затруднено как раз недостаточной прозрачностью деятельности контрольных органов и недоступностью информации об аудиторской деятельности и выводах, полученных в ходе проверок расходования бюджетных обязательств» [7, с. 71].

Следует также рассмотреть вопрос о сферах применения общественного финансового контроля на муниципальном уровне. Такие разновидности финансовой деятельности, как валютная, банковская, страховая, финансовая деятельность в сфере денежного обращения традиционно относятся к ведению Российской Федерации, и на муниципальном уровне финансовые правоотношения в этих сферах не осуществляются. Общественный контроль в налоговой сфере возможен только в части установления и введения представительными органами муниципальных образований местных налогов. Таким образом, основной финансовой деятельностью, за которой будет осуществляться общественный контроль на муниципальном уровне, является бюджетная деятельность, связанная с разработкой проекта местного бюджета, его принятием и исполнением. При этом осуществление общественного финансового контроля в бюджетной сфере происходит через особые формы, используемые именно на муниципальном уровне.

К таким особым формам, например, следует отнести публичные слушания, на которые в соответствии с Федеральным законом № 131-ФЗ [18] выносятся проект местного бюджета и отчет о его исполнении. В публичных слушаниях, как правило, принимают участие представители общественных организаций, осуществляющих свою деятельность на территории муниципального образования и заинтересованные в эффективном расходовании бюджетных средств. В то же время, как отмечается в литературе, участие представителей общественности зачастую носят

формальный характер, а их рекомендации не учитываются [12, 22]. Таким образом, публичные слушания как способ организационно-правового взаимодействия населения и муниципальных органов власти, а также как форма общественного контроля нуждаются в совершенствовании.

В последнее время появляются новые формы общественного финансового контроля, связанные с распространением в России практик инициативного бюджетирования, когда сами жители муниципального образования распределяют средства местных бюджетов [11, 13]. В этом случае общественный контроль имеет двойное значение. С одной стороны, жители осуществляют контроль за теми проектами, в распределении бюджетных средств на которые они участвовали. С другой стороны, вовлечение граждан в бюджетный процесс в такой форме повышает их гражданскую активность и усиливает их контроль за расходованием средств местного бюджета в целом. Применение таких форм следует оценить положительно, а формы общественного контроля в этом случае еще предстоит усовершенствовать.

Отдельно следует рассмотреть общественный финансовый контроль за осуществлением закупок для муниципальных нужд. Как отмечается в литературе, «осуществление общественного финансового контроля способствует не только эффективному проведению государственного бюджетного контроля, но и самостоятельному положительному и оперативному реагированию органов власти на указания представителей общественности о расточительности или неэффективности государственных закупок» [2]. Это в полной мере относится и к контролю за расходованием средств местных бюджетов и проведением муниципальных закупок.

В рамках осуществления общественного финансового контроля за осуществлением закупок для муниципальных нужд на первое место выходит решение задачи по эффективному расходованию средств местных бюджетов, сокращению муниципальных расходов, что является особенно актуальным в условиях дефицитности местных бюджетов.

Помимо общих требований к проведению общественного контроля, установленных Законом об общественном контроле в РФ, законодательство о закупках закрепляет особенности осуществления общественного контроля за соблюдением требований законодательства Российской Федерации и иных нормативных правовых актов о контрактной системе в сфере закупок [17]. Правом осуществления такого контроля

наделены граждане, общественные объединения и объединения юридических лиц. В то же время следует отметить, что п. 3 ст. 102 Закона № 44-ФЗ наделяет объемом прав только общественные объединения и объединения юридических лиц, исключая из списка таких лиц граждан. Таким образом, граждане, например, не вправе обращаться в суд в случае выявления нарушения при осуществлении закупок. Данное правило подтверждается и судебной практикой [3]. Граждане при выявлении нарушений вправе обратиться в общественную организацию, которая в пределах своих полномочий может обратиться в суд или правоохранительные органы.

Наделение общественных организаций большими полномочиями в области осуществления контроля за закупками не должно приводить к злоупотреблениями указанными субъектами своих полномочий. Как справедливо отмечается в литературе, нельзя забывать о системе сдержек и противовесов, чтобы не допускать излишнего рвення «общественных контролеров», которые таким образом могут «обюрократизировать» и без того небыструю процедуру закупок [1, с. 24]. Ю. А. Крохина обращает внимание, что «общественные организации или их сотрудники могут иметь собственные интересы и не будут освещать возможные нарушения в финансовых операциях» [7, с. 73].

Одним из наиболее активных субъектов, осуществляющих общественный контроль в сфере проведения закупок, является Общероссийский народный фронт, который создал проект «ЗА честные закупки» (сайт <http://zachestnyezakupki.onf.ru/>). С одной стороны, проект объединяет активистов ОНФ, которые осуществляют выявление нарушений в сфере закупок. С другой стороны, Портал за честные закупки. onf.ru содержит ряд инструментов, которые позволят любому пользователю принять участие в борьбе с коррупцией. Например, пройдя регистрацию (в том числе через соцсети), любой гражданин может с помощью системы поиска найти закупку, которая противоречит закону, и оставить жалобу на соответствующей странице проекта (<http://zachestnyezakupki.onf.ru/add>). Таким образом, гражданин, не имеющий достаточно прав, с целью пресечения нарушения может воспользоваться помощью общественной организации, которая и будет пресекать данное нарушение путем обращения в соответствующие правоохранительные органы или в суд.

Кроме того, на сайте есть специальный информационный раздел, в котором можно узнать о нарушениях и коррупционных схемах, которые используют заказчики при проведении торгов, таким образом у каждого желающего

есть возможность расширить свои профессиональные знания в этой области.

Общественный контроль необходим на всех стадиях проведения закупки для муниципальных нужд. К примеру, выявление нарушений на стадии объявления закупки (например, завышение цены контракта) в некоторых случаях сразу ведет к отмене закупки, что позволяет сэкономить бюджетные средства муниципалитетов. Так, в декабре 2016 г. МУП «Горэлектросеть» (г. Киров) была объявлена закупка Автомобиль KIA Sorento Prime стоимостью 2709900,00 руб. По оценкам активистов ОНФ, стоимость, марка и комплектация автомобиля не обоснованы рациональной необходимостью и позволяют отнести закупаемый автомобиль к предметам роскоши. Данный факт был подтвержден, и закупка была отменена. Анализ сайта «За честные закупки» позволяет сделать вывод, что закупка дорогостоящих автомобилей является одним из наиболее часто встречаемых нарушений.

Еще одним часто встречающимся нарушением при объявлении закупки является установление короткого срока на исполнение контракта, в течение которого фактически контракт не может быть выполнен. Как правило, это делается в тех случаях, когда закупка открывается под конкретного поставщика, который уже выполнил полностью (или частично) все работы до объявления закупки.

Очень важно осуществлять и последующий контроль уже после того как закупка проведена и закончена. На практике встречаются случаи, когда закупленное оборудование (построенные помещения и др.) не используется по назначению, что также будет свидетельствовать о неэффективном расходовании средств местных бюджетов.

Таким образом, общественный финансовый контроль в зависимости от этапа проведения закупки для муниципальных нужд можно подразделить на предварительной, текущий и последующий.

Результаты проведенного общественного контроля в сфере закупок должны максимально освещаться в средствах массовой информации с целью оповещения граждан и жителей муниципального образования о выявленных нарушениях и суммах экономии бюджетных средств. С одной стороны, это привлечет дополнительно граждан к осуществлению общественного контроля, с другой стороны, максимальная информированность о выявляемых нарушениях позволит пресекать в будущем похожие нарушения и будет способствовать тому, что органы местной власти и муниципальные предприятия будут реже использовать похожие нарушения в будущем.

Библиографический список

1. *Абрамов, О. А.* Общественный контроль как вид финансового контроля. Его место в системе финансового управления / О. А. Абрамов, А. А. Жемчужников // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2016. – № 4.
2. *Антипьев, К. А.* Общественный контроль за качеством муниципального заказа / К. А. Антипьев // Государственная власть и местное самоуправление. – 2012. – № 4.
3. Апелляционное определение Саратовского областного суда от 03.03.2015 № 33-1054: «В удовлетворении требований отказано, так как истец участником аукциона в электронной форме не являлся; как гражданин РФ, не вправе оспаривать заключенные государственные контракты» // СПС КонсультантПлюс.
4. *Беликов, Е. Г.* Развитие принципа демократизма в финансовом праве в условиях формирования социального государства / Е. Г. Беликов // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 4.
5. *Гриб, В. В.* Общественная палата Российской Федерации как орган общественного контроля / В. В. Гриб // Юридический мир. – 2010. – № 3.
6. *Котов, В. В.* Правовая концепция интегрированной системы негосударственного финансового контроля: дис. ... д. ю. н. / Котов В. В. – М., 2010. – 84 с.
7. *Крохина, Ю. А.* Правовые возможности и ограничения взаимодействия высших органов финансового контроля с гражданским обществом и общественными институтами / Ю. А. Крохина // Государственный аудит. Право. Экономик. – 2012. – № 4.
8. *Лапина, М. А.* Общественный финансовый контроль как показатель развития гражданского общества / М. А. Лапина, А. В. Лапин // Финансовое право. – 2012. – № 4.
9. *Литвинова, Ю. М.* Проблемы осуществления общественного финансового контроля / Ю. М. Литвинова // В сборнике: XX юбилейные Царскосельские чтения материалы международной научной конференции. – 2016. – С. 52–55.
10. *Мамцев, Г. Э.* К вопросу о правовой регламентации общественного финансового контроля / Г. Э. Мамцев // Законодательство и экономика. – 2015. – № 11.
11. *Миронова, С. М.* «Народный бюджет» как форма участия граждан в финансовой деятельности государства и муниципальных образований / С. М. Миронова // Вестник Волгоградской академии МВД России. – 2016. – № 4.
12. *Миронова, С. М.* Роль публичных слушаний в бюджетном процессе муниципального образования / С. М. Миронова // Вестник Сара-

товской государственной юридической академии. – 2012. – № 5 (88).

13. *Миронова, С. М.* Финансово-правовые аспекты привлечения населения к эффективному использованию бюджетных средств на муниципальном уровне / С. М. Миронова // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2017. – № 1 (38).

14. *Михеева, Т. Н.* К вопросу о формировании общественных советов при органах местного самоуправления / Т. Н. Михеева, Р. Горнев // Российская юстиция. – 2015. – № 8.

15. Правовое регулирование финансового контроля в Российской Федерации: проблемы и перспективы: монография / отв. ред. Е. Ю. Грачева. 2-е изд., доп. – М.: НОРМА, ИНФРА-М, 2015. – 384 с.

16. Федеральный закон от 04.04.2005 № 32-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об Общественной палате Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2005. – № 15. – Ст. 1277.

17. Федеральный закон от 05.04.2013 № 44-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» // Собрание законодательства РФ. – 2013. – № 14. – Ст. 1652. – Ст. 102.

18. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2003. – № 40. – Ст. 3822.

19. Федеральный закон от 21.07.2014 № 212-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» // Собрание законодательства РФ. 2014. № 30 (Часть I). Ст. 4213. Далее Закон об общественном контроле в РФ.

20. Финансовое право: учебник для академического бакалавриата / С. В. Запольский [и др.]; под общ. ред. С. В. Запольского. – 3-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательство Юрайт, 2016. – 491 с.

21. *Чеботарев, Г. Н.* Общественный контроль за деятельностью органов публичной власти: от теории к практике / Г. Н. Чеботарев // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 8.

22. *Чирков, Е. А.* Публичные слушания как способ организационно-правового взаимодействия населения и органов власти / Е. А. Чирков // Бизнес. Образование. Право. Вестник Волгоградского института бизнеса. – 2016. – № 4 (37).

23. *Шугрина, Е. С.* Возможные направления повышения эффективности деятельности субъектов общественного контроля в Российской Федерации / Е. С. Шугрина // Государственная власть и местное самоуправление. – 2016. – № 3.

ПОЛИТОЛОГИЯ

POLITICAL SCIENCE

УДК 352.075
ББК 66.3(2Рос),124

МЕСТНОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ: ПОЛИТИЧЕСКИЙ ПОТЕНЦИАЛ РАЗВИТИЯ

В. А. Колесников

Аннотация. В статье анализируется политический потенциал местного самоуправления – института народовластия и демократии, формы публичной власти в современной России. Выявлены роль Европейской Хартии местного самоуправления и значение федерального закона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», закрепляющих политико-властный потенциал местного самоуправления – основы конституционного строя в Российской Федерации. Охарактеризованы факторы политического представительства и политического участия российских граждан в решении вопросов местного значения, обоснована необходимость формирования политической культуры населения в муниципальных образованиях.

Ключевые слова: основа конституционного строя, демократия, местная власть, муниципальные образования, местное самоуправление, политическая культура.

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN MODERN RUSSIA: POLITICAL POTENTIAL OF DEVELOPMENT

V. A. Kolesnikov

Abstract. In the article the political potential of local self-government as an institute of sovereignty of the people and a democracy, a form of public power in modern Russia is analyzed. The author reveals the role of the European Charter of Local Self-Government and the value of the federal law № 131-FZ "On general principles of organization of local self-government in the Russian Federation" which consolidate the foundations of political and imperious potential of local self-government – the foundations of the constitutional system of the Russian Federation. The factors of political representation and political participation of Russian citizens in solving issues of local importance are characterized. The necessity of political culture formation of the population in the municipalities is substantiated.

Key words: the foundations of the constitutional system, democracy, local power, municipal bodies, local self-government, political culture.

Местное самоуправление по преимуществу характеризуется как институт местных дел, компетенция которого определяется сферой вопросов местного значения: ведение муниципального хозяйства, благоустройство локальной территории, местные дороги и транспортное обеспечение, освещение улиц, уборка мусора и пр. вопросы жизнедеятельности муниципальных образований. Местное управление отождествляется с уровнем муниципального управления, так как в Российской Федерации (РФ) нет иных местных

единиц кроме муниципальных образований – «муниципалитетов».

В развитых странах муниципальное управление коррелятивно с нижним-базовым уровнем местного управления, например, общинным ФРГ, коммунальным Франции. В США муниципальное управление охватывает уровень городского управления (сити, тауны, бороу, вилиджи). Напомним, система американского местного управления включает уровень графств и тауншипов, органы специального местного управле-

ния: школьные, санитарные и др. округа. Во Франции функционирует трехуровневая система местного управления, а в нормативных документах используется термин «местное управление» (характеризующий децентрализованную форму государственного управления). Местная власть осуществляется посредством реалей «само»: самофинансирование, самоорганизация, самоуправление, осуществляемых под контролем местных представительных органов (региональные советы в регионах, генеральные советы в департаментах, коммунальные советы в коммунах).

Выявляемые конкретные особенности отзвучают Европейской Хартии местного самоуправления (принята в 1985 г.), определяющей последнее не только как форму ведения местных дел, но и как институт народного представительства и демократии. Таким образом, в местном самоуправлении выявляется двойственная природа, сочленяющая интересы общества и государства. Государство определяет правовое поле и вправе наделять местные органы государственными полномочиями, задействовать в систему государственных интересов. Общественный интерес являет особенную корреляцию с местными сообществами, позволяет рассматривать местное самоуправление как составляющую гражданского общества и выявлять муниципальные интересы (особенный тип социальных интересов – самостоятельных и равноправных наряду с государственными интересами).

Действовавший в РФ (1995–2003 гг.) закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 154-ФЗ сводил определение местного самоуправления к «*осуществлению деятельности местного населения по решению вопросов местного значения*» [9], что противоречило главному принципу Европейской Хартии о властном начале местного самоуправления. Такой дефиницией не акцентировалось политическое представительное начало и властная атрибутивность местного самоуправления как сущностные характеристики. В реальной практике управление местными делами неотделимо от осуществления основным субъектом местного самоуправления, местными органами властных функций. В этом суть реализации народного представительства на третьем уровне системы публичной власти в муниципальных образованиях современной России.

Используемой трактовкой местного самоуправления задавалось противоречие Конституции РФ (1993 г.), так как с принятием Основного закона страны и формированием демократиче-

ской политической системы государственная власть и публичная власть не отождествляются. Местное самоуправление определено по источнику формирования и как основа общегосударственного устройства в качестве негосударственного уровня публичной власти. Местное самоуправление – одна из основ конституционного строя в РФ (наряду с государством) и имеет источником не государственную, но конституционную волю народа-суверена. Это особенная форма народовластия в РФ, конституционные полномочий которой закреплены ст. 3, 12, 130–133 Основного закона РФ: «...органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти», «...в РФ признается и гарантируется местное самоуправление»; «...местное самоуправление в пределах своих полномочий самостоятельно» [8, с. 6, 43–44].

Политика и политические отношения реализуются в единой системе власти РФ, то есть и на уровне местного самоуправления, а не только посредством федеральных и региональных политических институтов, государственных органов власти и управления. Аналогично соотношение в США и ФРГ, где третий уровень политического устройства и власти в федерациях – местная власть – признается равноправным уровнем властеотношений и политической субъектности. Существенно и то, что местная власть характеризует уровень власти максимально приближенный к гражданам, населению локальных территорий. Это власть, идущая непосредственно от ее источника – народа, для народа существующая и через народ должна осуществляться. Такова глубинная характеристика в ст. 3 Конституции РФ: российский народ осуществляет власть непосредственно, а также посредством органов государственной власти и местного самоуправления. Высшими формами народовластия и политического процесса в РФ определены референдум и свободные выборы [8, с. 4].

Конкретна определенность Европейской хартии о политическом потенциале местного самоуправления: «Власть, данная местным органам управления, должна быть полной и исключительной, не должна подрываться и ограничиваться другими, центральными или региональными властями, исключая предусмотренные законом случаи» (п. 4, ст. 4). «Местные власти должны в рамках закона иметь полную свободу действий по осуществлению их инициатив в отношении любого вопроса, который не исключен из их компетенции и не передан другим властям» (п. 3, ст. 4) [7, с. 72].

Требуют осмысления положения, закрепляющие властную составляющую местного самоуправления в развитых странах. Так, в Германии Основной Закон характеризует общины, наряду с Федерацией и Землями как уровень власти, где народ должен иметь собственное представительство (ст. 28) [11, с. 76–77]. При этом управление общинами как относительно самостоятельными единицами рассматривается происходящим «внутри системы государственных органов», что позволяет характеризовать деятельность общинных корпораций в ФРГ и как форму «административной децентрализации». Общинная власть представляет децентрализованный уровень, «вписанный» в единую систему государственного устройства.

Согласно ст. 28 Основного закона ФРГ: «Общины осуществляют государственную власть, субстанционально не отличающуюся от власти земель. *Даже когда реализуют вопросы местного значения, они также реализуют государственную власть, как и при выполнении задач, порученных от государства*», – читаем решение Федерального Конституционного Суда ФРГ от 13 сентября 1990 г. по делу о проверке конституционности Шлезвиг-Гольштейнского закона «Об изменениях закона о выборах в общинах и районах» от 21 февраля 1982 г.» [5, с. 141]. Властные органы общины, таким образом, являются органами единого административного управления. Общинный совет, решая вопросы собственной компетенции, продолжает оставаться и государственным органом. Общинное самоуправление выступает формой опосредованного государственного управления и осуществления государственной властью своих задач через выборные общинные советы и исполнительную власть общин.

Сегодня новая дефиниция местного самоуправления в законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» № 131-ФЗ (2003 г.) в ст. 1 отвечает принципам Конституции РФ и Европейской Хартии о местном самоуправлении (ратифицирована РФ в 1998 г.). Исключена ошибка дефиниции в аналогичном законе № 154-ФЗ (1995 г.). Определено, что местное самоуправление – одна из основ Конституционного строя РФ: *во-первых, это форма осуществления народом своей власти, обеспечивающая ее в пределах, установленных Конституцией РФ федеральными законами, а в случаях установленных Федеральными законами РФ законами субъектов РФ; во-вторых, это «самостоятельное и под свою ответственность решение населением непосредственно и (или) че-*

рез органы местного самоуправления вопросов местного значения»; в третьих, конкретен императив властной направленности местного самоуправления на обеспечение единства интересов населения, исторических и местных традиций (ст. 1, п. 2 № 131-ФЗ от 6 октября 2003 г.) [10].

Утверждение в РФ местного самоуправления как института властного представительства и развития муниципальных образований, обеспечения жизни граждан с учетом сочетания исторических и местных традиций, обеспечения этносогласия и конфессиональной составляющей, формирования высокого уровня правосознания требует особого внимания. Открываются новые возможности гражданской политической культуры, культивации гражданского самосознания и патриотизма. Сведение местного самоуправления к институту хозяйственно-управленческой деятельности (управление муниципальной собственностью, местными ресурсами, благоустройство локальной территории), либо к правовому институту регулирования местной жизнедеятельности (посредством новой отрасли права в РФ – муниципального права), как и позиция рассматривать местное управление в качестве деполитизированного института – являют ограничивающие крайности. Такие подходы выявляются у экономистов и хозяйственников, исследователей муниципального менеджмента, практиков-юристов. Ограничивающим представляется понимание третьего уровня народовластия – местного самоуправления в РФ как явления *неполитического характера*. Так, В. Е. Чиркин утверждает: «...муниципальные образования, их народ обладают публичной *неполитической* и разумеется, негосударственной властью» [17, с. 11].

Ограничение реалий политики федеральным и региональным уровнями представляется производным от некритичного отождествления «государственного» и «политического» феноменов. Это было характерно для советского периода, когда осуществлялась государственная советская власть «снизу доверху», а местные советы являли государственный уровень власти и управления. Государственное и политическое отождествлялись. Трактовка ст. 12 Конституции РФ, что органы местного самоуправления не входят в систему органов государственной власти, следовательно, не являются субъектами политики (исключаются из системы государственных органов и управления, а, следовательно, они не политические по характеру) – ошибочная, а в этом суть аргумента к «деполитизации» третьего уровня народовластия РФ. Такой подход воспри-

нят критично даже в профессиональной среде российских юристов [6, с. 126] и не может быть приемлем в политической науке при анализе муниципальной политики в РФ.

В современной политической науке политика несводима к государственным формам ее проявления. Научное определение политики, применимое к характеристике местной власти (власти местного самоуправления), восходит к аристотелевскому пониманию феномена «политического», используемому в политологических исследованиях. Согласимся с И. Шапиро – сторонником концепции «демократического аристократизма», рассматривающего политику не только в качестве сферы жизнедеятельности социальных субъектов, но и как способ деятельности и распределения ресурсов в системе властных отношений, характерный для всех уровней социальной практики и управления современного общества [18, с. 76–79].

Существенен вопрос о своеобразии публичной власти на уровне местного самоуправления. Заметим, что в сравнительном анализе публичной власти и государственной власти последняя часто характеризуется как «высшая форма публичной власти». Главная цель публичной власти, однако, в обеспечении интересов народа. На этой основе аргументируется необходимость утверждения в России «публичной власти народа» [17, с. 5–11]. На практике власть может использовать методы, контрастирующие с интересами народа в целях закрепления «чужой воли и частных интересов». Например, В. Е. Чиркин признает: «Бывает и так, что она (публичная власть) хотя и исходит, в конечном счете, от коллектива, присваивается отдельными группировками или лицами в нем и действует в противоречии с интересами коллектива» [16, с. 25]. Негативные проявления имеют место и на муниципальном уровне в РФ (конкретные факты – мэры-коррупционеры, типа С. Амирова в Махачкале, преступления группы депутатов Волгоградской городской думы, арестованных в 2016 г. и т.п.).

В комплексном осмыслении политического потенциала местного самоуправления значим к учету исторический аспект исследования. Например, в царской России земское движение испытывало ограничения. Самодержавие не могло допустить самостоятельности местного самоуправления, однако «ограниченный» вариант земского управления позволял сохранять приемлемую для неограниченной монархии форму местного хозяйственного управления. З. Г. Френкель констатировал: «Политические мо-

тивы сводились к тому, что развитие местного самоуправления самодержавием всегда рассматривалось как угроза прежнему порядку. Неизбежно органы общественного самоуправления воспитывают у населения более сознательное отношение к управлению делами в государстве вообще и усиливают организованное давление на правительственную власть в смысле приобщения широких слоев к государственной жизни. Борясь за самосохранение, старый порядок убивал непосредственные потребности жизни и не давал вырастать тому самоуправлению, без которого нельзя было удовлетворять самые неотступные запросы жизни. Государственная власть стремилась обессилить земство, чтобы не было корней у населения. Земство, не близкое населению, представлялось слабым и неопасным самодержавию» [15, с. 89].

При советской власти стремление Л. А. Велихова обосновать совместимость демократического местного самоуправления с системой советской власти в условиях классовой диктатуры также было обречено. Очевидны натяжки в его рассуждениях: «Существует ли “местное самоуправление” в Советской России? ... Если мы будем придерживаться тех теорий, которые выдвигают это самоуправление как противовес государственному началу, то придется отрицать существование местного самоуправления в СССР. Равным образом, если мы будем основываться на существующей официальной терминологии, которая “коммунальный” принцип видит лишь в известном ограниченном роде дел и как будто вовсе игнорирует “муниципальное” начало, то придется отрицать у нас наличность местного самоуправления. Наоборот, если мы будем придерживаться существа дела и если станем исходить из государственной теории местного самоуправления с соответствующими важными классовыми поправками, т. е. из марксистского определения последнего, то мы придем к выводу, что особый вид пролетарского самоуправления, еще мало дифференцированного и находящегося под сильным общегосударственным воздействием, в СССР существует» [3, с. 114]. Автор уникального труда «Основы городского хозяйства» с демократическими идеями местного самоуправления для советской власти оказался опасен и был репрессирован.

В целях осмысления политической составляющей в истории местного самоуправления в России важно обращение к трудам: В. П. Безобразова (см., например, [2, с. 96–100]), Л. А. Велихова, А. Д. Градовского, А. А. Корнилова, Н. М. Коркунова, Н. И. Лазоревского, А. Г. Ми-

хайловского, А. Г. Тимофеева, З. Г. Френкеля, Б. Н. Чичерина. Существенны работы по становлению демократического местного самоуправления в РФ: Г. В. Барабашева, В. И. Васильева, А. Г. Воронина, В. В. Еремяна, А. А. Замотаева, Л. Е. Лаптевой, А. Н. Широкова, Е. С. Шугриной.

При исследовании местного самоуправления и муниципальной политики в РФ значимы также правовой и компаративный аспекты анализа. Напомним, что политическую роль муниципалитетов в США с возможной адаптацией опыта в нашей стране активно анализировал в 70-е гг. XX в. Г. В. Барабашев. В эффективном местном самоуправлении он видел реальную преграду авторитарному правлению в РФ [1].

Существенен и ассоциативный аспект исследования политического потенциала местного самоуправления посредством объединения городов в ассоциации, деятельности союзов муниципальных образований и их представительных органов. Насколько эффективно эти образования отстаивают муниципальные интересы, взаимодействуют с органами государственной власти, предпринимательскими объединениями, политическими партиями, институтами гражданского общества в современной России?

Сегодня на аналитической основе, статистическом и социологическим материалах осуществляются региональные исследования, публикуются отдельные монографии, актуализирующие проблему политического потенциала и развития местного самоуправления. Так, в Волгоградском филиале РАНХиГС издана монография «Социально-политические аспекты развития местного самоуправления в российском регионе» (2010 г.), в которой исследуется и муниципальная политика как интегральная категория политологического анализа местного самоуправления, предложен опыт исследования политических аспектов местного самоуправления учеными южных регионов России [14]. В работе «Социально-политическая стабильность муниципальных образований в современной России» (2012 г.) в фокусе исследовательского интереса социально-политическая стабильность в муниципальных образованиях Волгоградской области и др. регионов РФ [13]. В целях комплексного осмысления фактора политической культуры и формирования гражданской идентичности, межнационального согласия и предупреждения этноконфликтности в муниципальных образованиях Волгоградской области изданы коллективные монографии с теоретическим и социологическим материалом «Политическая культура и гражданственность в современной России» (2015 г.) [12], «Гражданская идентичность: социально-политический аспект исследования, факторы этноидентификации и самоуправления» (2016 г.) [4].

В заключение статьи отметим следующее.

При исследовании состояния и развития российского местного самоуправления, его перспектив значим к учету и политический фактор взаимодействия с государственными органами, с учетом правовой доминанты ст. 12 Конституции РФ. Местная власть подзаконна и подлежит правовому регулированию, обеспечивается гарантиями и формами государственной поддержки: программного развития, правовой финансовой, информационной, методической.

Сегодня необходимо исключать недооценку политической составляющей российского местного самоуправления. В отечественной науке назрело формирование *политической муниципологии* (составляющей политической регионалистики) – новой отрасли знания. Местное самоуправление – реальное поле исследования эффективности не только его хозяйственного потенциала, муниципального менеджмента и муниципальной службы, совершенствования системы муниципального права, но и всесторонне-го исследования системы *российской муниципальной политики* во всем многообразии форм и субъектов реализации.

В муниципальных образованиях России осуществляется решение конкретных вопросов развития гражданского общества и укоренения демократии. Здесь реальные процессы утверждения этносогласия и межконфессиональных отношений, формируется политическая и правовая культура населения, совершенствуется электоральная практика. На уровне местного самоуправления выявляются оригинальные способы культивации гражданского самосознания и патриотизма, утверждается демократический потенциал и обеспечивается политическая стабильность – важнейшие условия строительства новой России.

Библиографический список

1. Барабашев, Г. В. Местное самоуправление / Г. В. Барабашев. – М.: МГУ, 1996. – 352 с.
2. Безобразов, В. П. Болезнь политического младенчества / В. П. Безобразов // Муниципальная власть. – 2001. – № 3.
3. Велихов, Л. А. Основы городского хозяйства / Л. А. Велихов. – М.-Л. Госиздат, 1928.
4. Гражданская идентичность: социально-политический аспект исследования, факторы этноидентификации и самоуправления. Коллективная монография / под. ред. д. полит. наук В. А. Колесникова. – Волгоград: Изд-во Волгоградского филиала ФГБОУ ВО РАНХ и ГС, 2016. – 236 с.
5. Гриценко, Е. В. Немецкие концепции о соотношении местного самоуправления и государства: история и современность / Е. В. Гриценко // Журнал Российского права. – 2001. – № 6.

6. *Дмитриев, Ю. А.* Отклики / Ю. А. Дмитриев // Государство и право. – 2005. – № 2. – С. 126.

7. Европейская Хартия “О местном самоуправлении”. Русская версия. Страсбург. Совет Европы. Отдел изданий и документов. ISBN. № 92-871-0804, май 1990 // Местное самоуправление в зарубежных странах. – М., 1994. – 80 с.

8. Конституция Российской Федерации. – М.: Теис. 1996. – 48 с.

9. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ. URL: <http://base.garant.ru/10104758/> (дата обращения: 10.01.2017).

10. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ (ред. от 25.11.13). URL: <http://www.referent.ru/1/208345> (дата обращения: 12.01.2017).

11. Основной закон ФРГ // Конституции зарубежных государств. – М.: Изд-во «БЕК» 2000. – 592 с.

12. Политическая культура и гражданственность в современной России: коллективная монография / под ред. д. полит. наук В. А. Колесникова; ФГБОУ ВПО Волгоградский филиал «Российская академия народного хозяйства и

государственной службы». – Волгоград: Изд-во Волгоградского филиала ФГБОУ ВПО РАНХиГС, 2015. – 212 с.

13. Социально-политическая стабильность муниципальных образований в современной России: Монография / под ред. В. А. Колесникова; Волгоградский филиал ФГОУ ВПО РАНХиГС. – Волгоград: Изд-во Волгоградского филиала ФГБОУ ВПО РАНХ и ГС, 2012. – 240 с.

14. Социально-политические аспекты развития местного самоуправления в российском регионе: Монография / под ред. д-ра филос. н. проф. Р. А. Данакари; ФГОУ ВПО «Волгоградская академия государственной службы». – Волгоград: Изд-во ФГОУ ВПО ВАГС, 2010. – 244 с.

15. *Френкель, З. Г.* Волостное самоуправление. Его задачи и взаимоотношения с кооперацией / З. Г. Френкель // Муниципальная власть. – 2002. – № 6.

16. *Чиркин, В. Е.* Российская конституция и публичная власть народа / В. Е. Чиркин // Государство и право. – 2008. – № 12.

17. *Чиркин, В. Е.* Конституционные проблемы власти народа / В. Е. Чиркин // Государство и право. – 2004. – № 9.

18. *Шапиро, И.* Три способа быть демократом / И. Шапиро // Полис. – 1992. – № 1–2.

УДК 352.075

ББК 66.3(2Рос),124+66.3(2Рос),4

ФАКТОРЫ ЭФФЕКТИВНОСТИ СОЦИАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В СОВРЕМЕННОЙ РОССИИ

Е. Г. Олейникова

Аннотация. В статье рассмотрены проблемы социальной политики органов местного самоуправления в условиях формирования социального государства в России. Выявлены и проанализированы факторы повышения эффективности социальных программ, осуществляемых на муниципальном уровне.

Ключевые слова: социальное государство, социальная политика, органы местного самоуправления, уровень жизни населения, социальные программы, социальная защита населения.

EFFECTIVENESS FACTORS OF THE SOCIAL POLICY OF LOCAL SELF-GOVERNMENT BODIES IN MODERN RUSSIA

E. G. Oleynikova

Abstract. The article deals with the problem of local government social policy in the conditions of formation of the social state in Russia. Factors of increase of social programs efficiency at the municipal level are identified and analyzed.

Key words: social state, social policy, local governments, standards of living, social programs, social protection of the population.

В настоящее время социальная политика является одним из главных приоритетов политики государства в Российской Федерации. По нашему мнению, государственную социальную политику можно определить как комплексную,

многогранную деятельность государства, осуществляемую им в процессе управления социальным развитием общества и направленную на гармонизацию интересов различных социальных групп населения. Социальная политика является

сферой государственного управления, которая оказывает огромное воздействие на развитие социума. Ее основная цель заключается в достижении социальной безопасности и равновесия в общественной жизни. Средства реализации данной цели разнообразны и напрямую связаны с моделью социальной политики, функционирующей в каждом конкретном государстве [5, с. 45–46].

С начала XXI в. достижение качественного прорыва в социальной сфере, создание в Российской Федерации основ социального государства стало одним из центральных направлений внутренней политики [6, с. 104]. Как свидетельствует опыт многих социальных государств, достижение высоких стандартов жизни населения во многом зависит от социальной политики, осуществляемой на всех уровнях – федеральном, региональном, муниципальном.

Значимость социальных мероприятий, которые реализуются органами местного самоуправления, очевидна. Местное самоуправление, как наиболее приближенная к населению власть, возникает из необходимости решать вопросы местного значения на определенной территории, обеспечивать удовлетворение основных жизненных потребностей населения и поэтому действует в непосредственной связи с населением [2, с. 37]. Поэтому повышение эффективности социальной политики на муниципальном уровне является важной задачей в современных условиях.

По нашему мнению, решению данной задачи может способствовать выявление и научный анализ ряда факторов, оказывающих непосредственное влияние на социальную деятельность органов местного самоуправления. Один из них заключается в осознании сущности, функций, специфики муниципальной социальной политики. В работах исследователей муниципальная социальная политика определяется как система целей, задач и механизмов их реализации, направленных на обеспечение населения социальными услугами, на содержание и развитие социальной сферы муниципального образования [3]. Социальной политике местных органов власти присущи специфические функции. Привлечение граждан к решению местных проблем формирует у них мотивацию, ориентированную на рациональное использование имеющихся ресурсов – природных, интеллектуальных, кадровых и др., относящихся к числу нетрадиционных. Органам самоуправления должна принадлежать иницирующая и стимулирующая роль в организации социальной активности жителей. Местное самоуправление способно более точно оценить степень приоритетности тех или

иных социальных задач на данной территории, следовательно, добиться более высокой эффективности в расходовании крайне ограниченных средств на их решение [4, с. 115]. В то же время процессы реализации социальных программ, осуществления социальной защиты населения органами местного самоуправления могут быть достаточно эффективны при условии слаженных действий муниципальной и региональной власти, с опорой на стратегические установки федеральной социальной политики.

Одним из ключевых факторов эффективности социальной политики органов местного самоуправления является ее нормативно-правовая основа. В современной России контуры становящейся в стране новой системы местного самоуправления начали обозначаться с 1993 года. 9 октября 1993 г. был издан Указ Президента «О реформе представительных органов власти и органов местного самоуправления», немного позже вышел еще один указ – «О реформе местного самоуправления в Российской Федерации». Наконец, 12 декабря на референдуме была принята новая Конституция России, в которой был закреплён статус и полномочия местного самоуправления. В дальнейшем были изданы многочисленные новые правовые акты по данной тематике. Логическим итогом стало издание 1 сентября 1995 г. Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором были регламентированы все основные полномочия, функции и стратегические задачи и другие аспекты функционирования органов местного самоуправления в России. Выход вышеназванных и иных нормативных актов тем не менее не решил многих проблем [9, с. 118]. Выход Федерального Закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ имел большое значение для дальнейшего развития системы МСУ в России. Согласно данному нормативному акту органы местного самоуправления наделены значительными социальными функциями. Так, в числе других к вопросам местного значения городского поселения относятся:

- организация в границах поселения электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом в пределах полномочий, установленных законодательством Российской Федерации;
- обеспечение проживающих в поселении и нуждающихся в жилых помещениях малоимущих граждан жилыми помещениями, организация строительства и содержания муниципально-

го жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства, осуществление муниципального жилищного контроля, а также иных полномочий органов местного самоуправления в соответствии с жилищным законодательством;

- создание условий для предоставления транспортных услуг населению и организация транспортного обслуживания населения в границах поселения;

- создание условий для обеспечения жителей поселения услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания;

- организация библиотечного обслуживания населения, комплектование и обеспечение сохранности библиотечных фондов библиотек поселения;

- создание условий для организации досуга и обеспечения жителей поселения услугами организаций культуры;

- сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия (памятников истории и культуры), находящихся в собственности поселения, охрана объектов культурного наследия (памятников истории и культуры) местного (муниципального) значения, расположенных на территории поселения;

- создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии народных художественных промыслов в поселении;

- обеспечение условий для развития на территории поселения физической культуры, школьного спорта и массового спорта, организация проведения официальных физкультурно-оздоровительных и спортивных мероприятий поселения;

- создание условий для массового отдыха жителей поселения и организация обустройства мест массового отдыха населения;

- создание, развитие и обеспечение охраны лечебно-оздоровительных местностей и курортов местного значения на территории поселения;

- организация и осуществление мероприятий по работе с детьми и молодежью в поселении [7].

В то же время практика применения закона показывает, что установленный круг социальных функций органов местного самоуправления не всегда полностью отвечает специфике состояния социальных проблем конкретной территории. Решение видится в дальнейшем развитии регионального законодательства. В частности, некоторые социальные аспекты деятельности органов

местного самоуправления могут быть конкретизированы в социальных кодексах, которые в настоящее время приняты в целом ряде субъектов Российской Федерации. При этом, естественно, должен неукоснительно соблюдаться принцип соответствия регионального законодательства федеральному.

Еще один важный фактор эффективности социальной политики органов местного самоуправления – их экономический потенциал, обеспечивающий решение социальных проблем. Как верно замечено отечественными авторами, уровень социально-экономического развития и финансовой обеспеченности муниципальных образований продолжает оставаться чрезвычайно низким и не позволяет им качественно выполнять возложенные на них задачи, удовлетворять запросы граждан [3]. Муниципальное социально-экономическое развитие должно быть взаимосвязано и согласовано с государственным развитием. С одной стороны, оно призвано служить своего рода продолжением государственного развития на местах, обеспечивать организацию планомерного выполнения федеральных и региональных программ, проектов применительно к конкретным местным условиям. С другой – выступать основой для формирования стратегии социально-экономического развития Российской Федерации и ее субъектов. В соответствии с этим его осуществление с необходимостью предполагает активную поддержку и правовой контроль со стороны органов государственной власти [1, с. 43]. Решению проблемы может способствовать дальнейшее развитие муниципально-частного партнерства на этом уровне. Федеральный закон «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 13.07.2015 № 224-ФЗ ставит своей целью создание правовых условий для привлечения инвестиций в экономику Российской Федерации и повышения качества товаров, работ, услуг, организация обеспечения которыми потребителей относится к вопросам ведения органов государственной власти, органов местного самоуправления [8].

В соответствии с законом объектами соглашения между партнерами могут являться:

- частные автомобильные дороги или участки частных автомобильных дорог, мосты, защитные дорожные сооружения;

- транспорт общего пользования, за исключением метрополитена;

- объекты железнодорожного транспорта;

- объекты по производству, передаче и распределению электрической энергии;
- объекты здравоохранения, в том числе объекты, предназначенные для санаторно-курортного лечения и иной деятельности в сфере здравоохранения;
- объекты образования, культуры, спорта, объекты, используемые для организации отдыха граждан и туризма, иные объекты социального обслуживания населения;
- объекты благоустройства территорий.

Таким образом, значительное количество социальных проектов, имеющих огромное значение для населения, могут быть реализованы с помощью муниципально-частного партнерства.

Библиографический список

1. *Джагарян, А. А.* Социально-экономические полномочия органов местного самоуправления как средство реализации муниципальной социальной политики / А. А. Джагарян. – Режим доступа: http://www.journalnio.com/index.php?option=com_content&view=article&id=445&Itemid=88 (дата обращения 27.01.2017).
2. *Елкина, В. Н.* Роль местного самоуправления в социально-экономическом развитии территорий / В сборнике: Экономические проблемы модернизации и инновационного развития агропромышленного производства и сельских территорий. Материалы III Международной научно-практической конференции, посвященной 70-летию юбилею доктора экономических наук, профессора Стукача Виктора Федоровича: В 2-х частях. Омский государственный аграрный университет им. П. А. Столыпина / В. Н. Елкина. – 2012. – С. 37–43.
3. *Кузнецова, Е. М.* Местное самоуправление и социальная работа: конспект лекций / Е. М. Кузнецова. URL: http://www.aup.ru/books/m266/3_1_1.htm (дата обращения 27.01.2017)
4. *Лопатина, Я. В.* Социальная политика органов местного самоуправления / Я. В. Лопатина // Человеческий капитал. – 2012. – № 5 (41).
5. *Олейникова, Е. Г.* Социальная политика государства в современной России: проблемы научного анализа / Е. Г. Олейникова // Философия социальных коммуникаций. – 2012. – № 1 (18).
6. *Симонова, С. С.* Социальные приоритеты в программах политических партий России / С. С. Симонова, Е. Г. Олейникова // Философия социальных коммуникаций. – 2012. – № 4 (21).
7. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ (ред. от 28.12.2016) «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (с изм. и доп., вступ. в силу с 09.01.2017).
8. Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ (ред. от 03.07.2016) «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации».
9. *Шимановская, Я. В.* Современное состояние социальной политики в период модернизации системы местного самоуправления / Я. В. Шимановская // Российская наука и образование сегодня: проблемы и перспективы. – 2015. – № 3 (6).

УДК 352.075
ББК 67.400.7

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ ОБЩЕСТВЕННОЙ СОСТАВЛЯЮЩЕЙ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В КРУПНЫХ ГОРОДАХ

А. Н. Фомин

Аннотация. В статье рассматриваются теоретические основы местного самоуправления, дается характеристика «государственной» и «общественной» составляющей данного института. Выделяются факторы, препятствующие развитию непосредственной демократии в российских муниципалитетах в контексте принятия в мае 2014 г. Федерального закона № 136-ФЗ. Предлагается альтернативный вариант реформирования организационно-территориальной структуры муниципальных органов, способствующий участию населения в общественном самоуправлении.

Ключевые слова: местное самоуправление, муниципальная реформа, общественное самоуправление, непосредственная демократия.

IMPROVEMENT OF PUBLIC COMPONENT OF LOCAL GOVERNMENT IN LARGE CITIES

A. N. Fomin

Abstract. In the article theoretical basis of local self-government are covered, the characteristics of the «state» and «public» component of this institute is given. The factors interfering development of direct democracy in the Russian municipalities in the context of adoption in May, 2014 of the Federal law № 136-FL are allocated. The alternative option of reforming of organizational and territorial structure of municipal authorities promoting participation of the population in public self-government is offered.

Key words: local government, municipal reform, public self-government, direct democracy.

Большинство исследователей видят в современном местном самоуправлении (далее – МСУ) двойственную общественно-государственную природу. Например, в докладах субъектов РФ о состоянии местного самоуправления, отчетливо прослеживается дифференциация муниципальной проблематики по линии взаимодействия органов МСУ с органами государственной власти и по линии их взаимодействия с населением [3]. Можно признать, что два составных начала – «общественное» и «государственное» – в своем единстве и образуют содержание понятия «местное самоуправление».

Совокупность отношений, находящихся в плоскости «государственной» составляющей института МСУ, складывается в результате установления государством общих принципов организации местного самоуправления. Органы МСУ осуществляют свои публичные функции в социально-экономической сфере в соответствии с государственной политикой. В этом случае местное самоуправление отличается от государственного управления только по организационной форме, например, тем, что органы МСУ формально не входят в систему органов государственной власти. А фактически, по содержанию,

деятельность государственных и муниципальных органов идентична и представляет собой административное управление (местное государственное управление), осуществляемое под контролем и в интересах политических субъектов. Особенно отчетливо данная закономерность просматривается в практике крупных муниципальных образований.

«Общественная» составляющая МСУ объединяет в себе создание и деятельность инициативных групп граждан по месту жительства, иных общественных организаций, участвующих в публичных слушаниях по вопросам местной жизни, выявляющих мнение жителей и доводящих его до органов власти. Сюда также можно отнести проведение общественного контроля, общественной экспертизы отдельных распоряжений и действий власти и т.п. Органы МСУ в этом случае при решении вопросов местного значения исходят, в первую очередь, из волеизъявления населения и действуют непосредственно под его контролем и в его интересах. Наибольший потенциал осуществления общественного самоуправления имеется в небольших муниципальных образованиях, а также на локальных территориях (микрорайонов, жилищных комплексов и т.п.) крупных городов.

В публичных политических заявлениях, а также в учебно-научной сфере «общественную» составляющую института МСУ довольно часто выделяют как основополагающую. Однако тенденции современной муниципальной практики в России показывают, что «государственная» составляющая в современном российском МСУ не только более очевидна, но и является абсолютно доминирующей. Необходимость местного государственного управления обусловлена объективными основаниями. Например, без применения административных и политических методов управления на данный момент не предоставляется возможным сформировать местный бюджет, заниматься организацией оказания муниципальных услуг, устанавливать местные налоги, использовать муниципальную собственность, организовывать прохождение муниципальной службы и многое другое. Но с другой стороны, «огосударствление» института МСУ, встраивание его в политическую и административно-бюрократическую вертикаль все более будет отдалять жителей местных сообществ от органов муниципальной власти, от совместного решения местных проблем. Не отрицая значимость государственной составляющей в функционировании института МСУ, следует отметить, что становление и развитие реального самоуправления зависит от степени раскрытия потенциала общественной составляющей, т. к. без участия населения в организации своей местной жизни никакого самоуправления быть не может, как бы оно ни провозглашалось и ни закреплялось в законах. Это отмечают и другие исследователи, например, Т. Г. Голубева критически относится к идее формирования системы местного самоуправления в рамках «вертикали власти», т.к. это приведет к утрате стимулов «к саморазвитию, поощрению инициативы населения, уменьшения уровня коррупции и расширения воспроизводящихся социальных и политических ресурсов» [2, с. 15]. Негативными последствиями обернется «превращение» института МСУ в агента государственной власти, по мнению Р. Ф. Туровского, если местное самоуправление перестанет выполнять «имманентные ему функции агента локального сообщества» [15, с. 35]. Видимо, этими обстоятельствами и была вызвана необходимость новой муниципальной реформы, инициированной Президентом В.В. Путиным в ходе его Послания Федеральному Собранию РФ в декабре 2013 года. Тогда Президент призвал поддержать общественную активность жителей российских муниципалитетов, «чтобы у людей была реальная возможность принимать участие в управле-

нии своим посёлком или городом, в решении повседневных вопросов...» [11]. А местная власть, по мнению Президента, должна быть так устроена, «чтобы любой гражданин, образно говоря, мог дотянуться до неё рукой» [11]. В. В. Путин не случайно обращает внимание на проблему, связанную с территориальной «близостью» органов МСУ. Как известно, Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ» № 131-ФЗ в редакции 2003 г. установил двухуровневую территориальную модель только для муниципальных районов, в которую входили муниципалитеты 2-го базового уровня – сельские и городские поселения. Для «общественной» составляющей МСУ двухуровневая территориальная организация, безусловно, является более предпочтительной, чем одноуровневая, т.к. она «приближает» власть к населению, что способствует развитию общественного самоуправления. Однако эта возможность распространилась только на жителей поселений, входящих в состав муниципального района, тогда как жителей крупных городов, административных центров субъектов Федерации, получивших статус городских округов, новая территориальная организация никак не затронула.

Одноуровневая структура МСУ, закрепленная в Уставах всех крупных городов, фактически закрывала для населения этих муниципальных образований возможность участвовать в решении вопросов местного значения в формах непосредственной демократии. К 2013 г. данный факт был признан политическим руководством страны, и Президент РФ в общих чертах сформулировал идеальную модель МСУ. По его мнению, «руководители муниципалитетов должны быть такими людьми, которых граждане знают лично и могут к ним прийти, поговорить, обсудить, высказать свою позицию по развитию своего посёлка или города» [10]. Понятно, что в крупных муниципальных образованиях с одноуровневой структурой органов МСУ реализовать такую модель не предоставлялось возможным. Поэтому членами рабочей группы по исполнению Поручения Президента РФ по совершенствованию системы организации МСУ был подготовлен законопроект, который впоследствии приобрел вид Федерального закона № 136-ФЗ [12]. Данный закон предполагает возможность создания двух новых типов муниципальных образований – городских округов с внутримunicipальным районным делением и внутригородских районных образований, имеющих собственные представительные органы. По мысли разработчиков закона, нововведение позволит «снизить

нагрузку с 30–50 тыс. избирателей на одного депутата до 3–5 тысяч. Таким образом, доступность и эффективность деятельности этой власти будет доказана на практике» [13]. К сожалению, прошедшие два с половиной года после этого заявления не дают оснований говорить о каком-либо значительном «подъеме» общественного самоуправления в российских муниципалитетах. Можно выделить два фактора, препятствующих достижению намеченной цели: первый имеет политический характер, а второй – организационный.

Политический фактор является традиционным в практике отечественных реформ и заключается в декларировании одних целей, а по факту – в достижении результата, обусловленного политическим интересом. Декларации о приближении власти к населению скрывают истинные цели политических элит, связанные с возможным перетеканием полномочий и финансов с общегородского уровня к внутригородским муниципальным образованиям. В ситуации политической неопределенности, отсутствия однозначных импульсов от центральной власти по этому вопросу региональные и местные элиты начали подготовительную работу на различные случаи развития событий, что и происходит, например, в Волгоградской области. Представители одной политической «обоймы» выступили с активной поддержкой идеи по созданию внутригородских представительных органов МСУ и уже приступили к формированию их прообразов в виде общественных внутригородских районных Дум, делегирующих своих членов в общественную общегородскую Думу Волгограда [1; 8]. Другие политические силы, заинтересованные, видимо, в сохранении прежней модели, по поводу затеянного в Волгограде «пилотного» проекта заявили, что им про это «ничего не известно» [14]. В условиях столкновения политических интересов элитарных групп у народа, конечно же, нет шансов на выражение собственной воли в вопросах местной жизни. Территориальная доступность представительной власти объективно выгодна для населения, следовательно, под давлением граждан двухуровневая модель МСУ для городских округов должна быть принята повсеместно. Однако за два года такой возможностью воспользовались только три субъекта РФ – Республика Дагестан, Самарская и Челябинская области [6]. Это говорит о том, что политическая элита в большинстве регионов России предпочитает оставить привычную для себя модель управления. Но даже если будут приняты региональные законы по созданию внутригород-

ских муниципальных образований (например, под воздействием федеральной власти), то и в этом случае не стоит ждать «всплеска» общественной активности, т.к. здесь даст о себе знать второй, организационный фактор.

Для раскрытия этого фактора определяющее значение имеет тезис о снижении нагрузки избирателей на одного депутата с 30–50 тыс. до 3–5 тыс. человек [13]. Из этого следует, что организаторами, координирующими деятельность населения в сфере непосредственной демократии, должны стать эти депутаты внутригородских районных собраний, работающие на общественных началах. Основная причина, из-за которой этого не произойдет, заключается в отсутствии оплаты их труда и, следовательно, в отсутствии политической независимости и самостоятельности. Дело в том, что депутатами муниципальных представительных органов становятся, как правило, предприниматели, руководители промышленных предприятий, главврачи медицинских учреждений, директора школ и т.п. Поэтому в своей депутатской деятельности они вынуждены в первую очередь выражать интересы тех социальных групп, которые относятся к их экономическому «базису», или способствуют развитию их бизнеса, карьеры и т.п. Возможно, кое-кто из вновь избранных депутатов возьмет на себя функцию организатора населения, станет выступать инициатором и координатором их действий по участию в решении вопросов местного значения, но это будет скорее исключением, чем правилом. Работа по организации населения, налаживанию партнерских взаимоотношений с муниципальными и частными структурами, действующими на локальных городских территориях, требует, помимо личностных качеств и специфических знаний, еще и времени, которое депутат-общественник на своих избирателей потратить не сможет.

Не отрицая прогрессивное значение введенной с 2014 г. двухуровневой модели МСУ в городских округах по сравнению с одноуровневой моделью, добавим, что институт местного самоуправления, как правило, имеет три организационных уровня: 1) надмуниципальный; 2) муниципальный; 3) субмуниципальный. Применительно к сельской местности организационно-территориальная структура МСУ будет выглядеть следующим образом: 1) муниципальный район; 2) городское, сельское поселение; 3) локальная территория (населенный пункт). Для крупного города: 1) городской округ; 2) внутригородской район; 3) локальная территория (микрорайон, жилой комплекс, квартал и т.п.). Следу-

ет отметить, что подобная трехуровневая модель организации городского самоуправления была разработана еще в середине 1990-х гг. учеными Волгоградской академии государственной службы [7, с. 87–89; 9, с. 11–13, 14–16, 19–22]. Исходя из ключевых положений данной модели, можно спроецировать современный вид организационно-территориальной структуры МСУ.

На первом общегородском уровне доминируют вопросы государственного и общемуниципального характера, например, разработка стратегических планов социально-экономического развития города. Следовательно, здесь наиболее оптимальной и востребованной формой организации социальных отношений будут государственное и местное управление, направленное на стратегическое развитие всего муниципального образования, всех его составных частей. Соответственно, глава крупного муниципального образования, объективно не может быть организатором форм общественного самоуправления. На этом уровне формы непосредственной демократии сводятся преимущественно к выборам, а в остальном доминируют представительные институты (городская Дума, муниципальная Общественная палата и др.).

На втором внутригородском районном уровне решается значительная часть насущных проблем жителей в социальной сфере, благоустройстве, жилищно-коммунальном хозяйстве. Однако вследствие значительных размеров внутригородских районов (например, в Волгограде в каждом из восьми городских районов проживает в среднем более 100 тыс. человек) тезис Президента РФ о том, что «руководители муниципалитетов должны быть такими людьми, которых граждане знают лично» [10], вряд ли будет воплощен в жизнь. Основной формой организации общественных отношений на этом уровне по-прежнему будет местное управление. Поэтому формы участия населения на этом уровне также ограничены и аналогичны первому общегородскому уровню.

Одним из главных критериев развития «общественной» составляющей в организации МСУ на территориях внутригородских районов выступает наличие представительного органа. Тем самым вертикаль исполнительной власти дополняется и уравнивается вертикалью представительной власти, обеспечивая структурированную целостность городского сообщества. К компетенции районного представительного органа целесообразно было бы отнести координацию деятельности органов общественного самоуправления, участие в разработке, обсуждении

и исполнении планов и программ социально-экономического развития внутригородского района, контроль за деятельностью районной администрации. Было бы также полезным согласование с районным представительным органом вопросов назначения и перемещения главных должностных лиц администрации района. В целях оптимального сочетания управляемости и демократизма некоторые решения районного представительного органа допустимо отнести к решениям рекомендательного характера, особенно на первый период деятельности этого органа. Еще раз отметим, что Федеральный закон № 136-ФЗ предусматривает возможность создания внутригородских районных собраний, но недостатком этого Закона является игнорирование субмуниципального уровня МСУ.

Третий уровень территориальной организации МСУ – микрорайон (жилой комплекс, квартал, улица и т.п.) представляет наибольший интерес в плане реализации идеи самоуправления и становления местного (соседского) сообщества. Именно на этом уровне существует объективная возможность для осознанного участия граждан в организации своей жизни, о чем убедительно сказал Д. А. Медведев: «Любому человеку важно, как выглядит двор, в котором он живёт... Важно, чтобы сами жители могли влиять на выбор вариантов благоустройства, осуществлять обратную связь, контролировать качество работ» [5].

Доминирование на первом общегородском уровне вопросов государственного и общемуниципального значения означает, что деятельность городских органов муниципального управления направлена на удовлетворение интересов населения в целом, обеспечение благополучия всех жителей города, проживающих во всех его составных частях. Но А. А. Замотаев по этому поводу отмечал, что интересы муниципального образования не сводятся только к интересам всего населения. По его мнению, существуют и индивидуальные и групповые интересы, которые, в свою очередь, делятся на интересы жителей обособленных населенных пунктов, отдельных кварталов, улиц, домов, «так называемые кустовые интересы» [4, с. 9].

Развивая данный вывод А. А. Замотаева, мы приходим к следующему. Например, в Волгограде действуют около 160 муниципальных общеобразовательных учреждений (средних школ) [16]. Соответственно, целью органов городского управления первого уровня является обеспечение функционирования всех 160 учреждений и это будет являться не только решением

вопросов местного значения, но и выполнением важной государственной задачи по просвещению подрастающего поколения.

Каждый житель Волгограда, в принципе, заинтересован в том, чтобы все школы города работали эффективно (как и все школы региона и страны в целом), но функция обеспечения деятельности 160 школ для каждого индивида – жителя Волгограда вопросом местного значения по сути не является. Каждый отдельный индивид не в состоянии охватить, разобраться и принять участие в организации сферы образования (как и любой другой сферы жизнедеятельности) крупного города. Иначе обстоит дело с той школой, которая находится в пределах территории непосредственного проживания человека, в которой он учился сам, учатся его дети и дети его соседей. В эффективности работы именно этой школы заинтересован прежде всего житель местного сообщества, обустройство именно этой школы и является для него вопросом местного (локально-территориального) значения. А охватить вниманием, разобраться в процессе обустройства одной школы и, соответственно, принять участие в этом процессе сможет практически каждый дееспособный член местного сообщества, при условии, что для этого участия созданы определенные организационные предпосылки.

Если мы возьмем в качестве примера сферу охраны общественного порядка, то для конкретного жителя вопросом местного значения будет являться не обеспечение безопасности города в целом (это уже вопрос государственного значения), а безопасность и порядок в месте его непосредственного проживания. Поэтому первоочередной интерес для населения представляет деятельность не руководителей городского УВД и департамента образования городской администрации, а местного участкового и, соответственно, директора местной школы. Работу этих специалистов жители видят своими глазами и, следовательно, имеют потенциальную возможность оказать со своей стороны помощь и содействие и оценить эффективность их деятельности. То же самое касается и других сфер жизнедеятельности, оказывающих значительное влияние на качество местной жизни – жилищно-коммунального хозяйства, благоустройства, работы предприятий торговли, общественного транспорта, учреждений здравоохранения. В организации их деятельности могли бы принять участие граждане, к чему призывают руководители государства, но это возможно только на локальных территориях, в границах третьего институционального уровня МСУ, который еще не

получил политического и правового признания. Видимо научное знание вновь будет идти впереди практики, что, в принципе, закономерно. Вопрос лишь в том, сколько времени понадобится субъектам, принимающим решения, на осознание этого факта и его реальное воплощение. На переход к обязательной двухуровневой территориальной системе «поселение – муниципальный район» понадобилось 8 лет (с момента принятия Законов № 154-ФЗ и 131-ФЗ). На пока еще довольно робкое внедрение двухуровневой модели в городских округах у политиков и законодателей ушло 10 лет (с 2003 по 2013–2014 гг.). Возможно столько же времени будет потрачено и на переход к трехуровневой структуре органов МСУ. А ведь еще не обсуждается вопрос об организационных уровнях МСУ в крупных городских поселениях. Возможность формирования районных представительных собраний в Федеральном законе № 136-ФЗ предусмотрена только для городских округов. Но ведь известно, что в России существуют такие городские поселения, которые по своим демографическим и социально-экономическим показателям значительно превосходят многие городские округа. Чем люди из этих поселений «хуже» жителей городских округов? Да и некоторые сельские поселения, в которых проживает более 10 тыс. человек, причем в разных населенных пунктах, также нуждаются в дополнительных представительных органах или выборных лицах МСУ для «приближения» местной власти к населению, о необходимости которого неоднократно говорил президент России. Так что для совершенствования «общественной» составляющей МСУ в нашей стране предстоит еще многое сделать, включая осмысление правового статуса новых представительных органов и выборных должностных лиц МСУ, порядка их формирования, наделения полномочиями и, самое болезненное, порядка финансирования их деятельности. По поводу финансирования можно предложить позицию, предусматривающую выбор приоритетов. Если политической целью является развитие «государственной» составляющей института МСУ и оптимизация бюджета, то тогда необходимо корректировать расходы на финансирование исполнительно-распорядительных органов и минимизировать расходы на представительные. Если же в приоритете совершенствование «общественной» составляющей МСУ, развитие демократии и гражданского общества, то тогда придется изыскивать средства на финансирование функций по представлению интересов населения. При этом, соответственно, необходимо предусматри-

вать механизмы ответственности депутатов и выборных должностных лиц МСУ за качество выполняемой ими работы.

Согласно Федеральному закону № 136-ФЗ депутаты общегородской и внутригородских представительных органов могут избираться прямым голосованием населения или же депутаты представительных органов внутригородских районов из своего состава делегируют представителей в общегородскую Думу. Представляется, что наиболее популярным способом формирования общегородской Думы будет как раз второй вариант, что уже показывает опыт Самары, Махачкалы и Челябинска. В нашей интерпретации данная процедура выглядит несколько иначе. На первом общегородском уровне, на котором доминируют вопросы государственного и общегородского характера, необходимо оставить всенародные прямые выборы депутатов общегородской Думы на основе смешанной или только пропорциональной избирательной системы, т.к. активное участие политических партий востребовано в системе государственного управления. При этом необходимо до минимума сократить количество членов общегородского представительного органа. А вот что касается второго территориального уровня городского округа (внутригородские районы, населенные пункты и т.д.), то здесь проводить выборы нет необходимости, так как членами внутригородских районных собраний автоматически становятся те самые выборные должностные лица, избираемые населением на локально-территориальных уровнях (в микрорайонах, жилых комплексах и т.п.).

Чтобы надлежащим образом исполнять свое предназначение, выборное должностное лицо, отвечающее за работу по организации населения, должно обладать полномочиями, необходимыми для выполнения всего двух функций: 1) организация процедуры общественного обсуждения, т.е. соучастия граждан в принятии решений по вопросам местного значения; 2) организация процесса осуществления общественного контроля над всеми субъектами, действующими на территории и оказывающими услуги населению. Принятие в июле 2014 г. Федерального закона № 212-ФЗ «Об основах общественного контроля в Российской Федерации» – верный шаг в этом направлении при условии внесения в закон поправок, касающихся функций выборных должностных лиц, работающих с населением на локальном территориальном уровне.

Таким образом, совершенствование «общественной составляющей» института местного

самоуправления заключается в организации деятельности выборных должностных лиц МСУ, которые должны обеспечивать выражение мнения и интересов населения в границах локальных территорий микрорайонов, жилых комплексов, небольших населенных пунктов. Эти лица после избрания становятся также членами внутригородских районных представительных органов. Они должны иметь возможность пройти соответствующее обучение, получать за свой труд денежное вознаграждение и нести персональную ответственность за выполнение своих обязанностей.

Библиографический список

1. В Волгоградской области в пилотном режиме будет внедрена новая система местного самоуправления // Всероссийский совет местного самоуправления. URL: <http://vsmsinfo.ru/novosti/3573> (дата обращения: 30.01.2014).
2. Голубева, Т. Г. Модернизационный и цивилизационный подходы к местному самоуправлению в политической теории и политической практике: сравнительный анализ, пути синтеза: автореф. дис. ... д-ра полит. наук / Голубева Т. Г. – Ростов, 2010. – 55 с.
3. Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: современные вызовы и перспективы развития; под ред. Е. С. Шугриной. – М.: Изд-во «Проспект». – 2016. – 312 с.
4. Замотаев, А. А. О русской редакции Европейской Хартии местного самоуправления / А. А. Замотаев // Муниципальная власть. – 2007. – № 1.
5. Заседание президиума Совета при Президенте Российской Федерации по стратегическому развитию и приоритетным проектам – 25 января 2017 год. URL: <http://government.ru/news/26202/> (дата обращения: 26.01.2017).
6. Информационно-аналитические материалы о развитии системы местного самоуправления в Российской Федерации по состоянию на 1 марта 2016 г. Доклад Минюста РФ. URL: <http://minjust.ru/ru/press/news/monitoring-razvitiya-sistemy-mestnogo-samoupravleniya> (дата обращения: 26.01.2017).
7. Конституция Российской Федерации и социально-правовые условия становления местного самоуправления // Сборник тезисов межрегиональной научно-практической конференции. Волгоград. ВАГС, 1997. – 179 с.
8. Общественная городская Дума Волгограда начала свою работу // Всероссийский совет

местного самоуправления. URL: <http://vsmsinfo.ru/novosti/3618> (дата обращения: 16.03.2014).

9. Бардаков, А. И. Основы местного самоуправления / А. И. Бардаков, В. А. Колесников, Н. С. Субочев, Е. А. Морозова. – Волгоград: Изд-во ВАГС, 1997. – 106 с.

10. Пресс-конференция Владимира Путина. URL: <http://www.news.kremlin.ru/news/19859> (дата обращения 20.12.2013).

11. Путин, В. В. Послание Федеральному Собранию Российской Федерации. <http://kremlin.ru/news/19825> (дата обращения 13.12.2013).

12. Путин подписал поправки в закон о местном самоуправлении // Российская газета. URL: <http://rg.ru/2014/05/26/msu-anons.html> (дата обращения 27.05.2014).

13. Рабочая группа по реформированию местного самоуправления внесла в Госдуму законопроект, который устраняет пробел в устрой-

стве местного самоуправления // ВСМС. 2014.03.13. URL: <http://vsmsinfo.ru/novosti/3633> (дата обращения: 15.03.2014).

14. Реформа МСУ пойдет через Волгоград. Городскому самоуправлению придадут районный масштаб // Коммерсант. URL: <http://www.kommersant.ru/doc/2385451> (дата обращения: 03.02.2014).

15. Туровский, Р. Ф. Российское местное самоуправление: агент государственной власти в ловушке недофинансирования и гражданской пассивности / Р. Ф. Туровский // Политические исследования. – 2015. – № 2.

16. Учреждения образования Волгограда. Официальный информационно-справочный портал администрации Волгограда. URL: <http://volgadmin.ru/ru/MPSociety/Education/School.aspx>. (дата обращения: 05.02.2016.).

СОЦИОЛОГИЯ

SOCIAL SCIENCE

УДК 352.075
ББК 66.3(2Рос),124

ТОВАРИЩЕСТВО СОБСТВЕННИКОВ НЕДВИЖИМОСТИ (ТСН) В СИСТЕМЕ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ В СФЕРЕ УПРАВЛЕНИЯ МНОГОКВАРТИРНЫМИ ДОМАМИ

Е. Р. Мкртчян

Аннотация. В статье проанализированы проблемы товариществ собственников жилья в управлении многоквартирными домами, их место в системе местного самоуправления, особенности и перспективы их взаимодействия с местными органами самоуправления.

Ключевые слова: товарищество собственников жилья, местное самоуправление, жилищно-коммунальное хозяйство, управляющая компания, управление многоквартирным домом, информационно-вычислительный центр.

HOMEOWNERS' ASSOCIATION IN THE SYSTEM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT: PROBLEMS AND PERSPECTIVES OF COOPERATION IN THE SPHERE OF APARTMENT BUILDING MANAGEMENT

E. R. Mkrtchan

Abstract. The article analyzes the problems of homeowners associations in the management of apartment houses, their place in the system of local government, peculiarities and prospects of their interaction with local authorities.

Key words: homeowners, local government, housing and communal services, the management company, the management of the apartment building, computer centre.

Проблемы ЖКХ являются самым сложным направлением социальной политики России. Жилищно-коммунальное хозяйство представляет одну из крупнейших отраслей российской экономики, «...по объемам реализации продукции она занимает третье место после газовой и нефтяной промышленности, здесь задействовано более 52 тыс. предприятий разных форм собственности, в них заняты 4,2 млн. человек, среднегодовой объем производства составляет 8 % от ВВП России» [3, с. 32].

Между тем состояние ЖКХ остается сложным и является одним из важнейших и наиболее трудных направлений в деятельности органов местного самоуправления. В числе вопросов местного значения, которые должны решать органы местного самоуправления в

границах муниципального образования значатся: электро-, тепло-, газо- и водоснабжение населения, водоотведение, снабжение населения топливом, утилизация бытовых отходов и др. [5].

Практика реализации органами местного самоуправления жилищно-коммунальных полномочий показывает, что они реализуются с огромными трудностями. Это обусловлено многими факторами: изношенность муниципального жилищного фонда, инженерных коммуникаций, нехватка финансирования на текущий и тем более на капитальный ремонт зданий, неэффективная деятельность предприятий жилищно-коммунального комплекса, что, в свою очередь, во многом обусловлено отсутствием конкурентной среды в данной отрасли.

Создавшееся положение усугубляется неадекватной правовой базой, регулирующей сферу жилищно-коммунального хозяйства с позиций как жилищного, так и муниципального права. Основным объемом жилищно-коммунального хозяйства в муниципальных образованиях ведают органы местного самоуправления, что актуализирует проблему надлежащего регулирования нормами жилищного и муниципального права деятельности управляющих компаний и органов местного самоуправления в жилищно-коммунальной сфере. Принятие нового Жилищного Кодекса РФ некоторым образом улучшило ситуацию, однако появились новые проблемы, в частности, касающиеся деятельности управляющих компаний по управлению и содержанию жилого фонда.

Муниципалитет выступает и как непосредственный участник жилищно-коммунального рынка (участвует в конкурсе в виде учрежденных муниципальных унитарных предприятий на общих основаниях), и как организатор этого жилищно-коммунального рынка. Такое совмещение не просто вызывает вопросы, но имеет негативные последствия. В течение многих лет к большинству управляющих компаний так или иначе были причастны чиновники, а практика показывает, что управляющие компании (далее УК), в первую очередь, стремятся извлечь прибыль и их мало волнуют состояние домов, интересы жителей. Они не заинтересованы в экономии денег жильцов и абсолютно не заинтересованы в снижении расходов жильцов на обслуживание дома.

Недоверие к управляющим компаниям привело к тому, что жильцы стали брать на себя ответственность по управлению многоквартирными домами, создавая товарищества собственников жилья (ТСЖ с 1997 г.) и ТСН с 2014 г.). Между тем отсутствие знаний и опыта у населения, недостаточная активность населения тормозят данный процесс. Работа по созданию ТСН связана с рядом трудностей, обусловленных сопротивлением УК, менталитетом населения, неготовностью проявлять инициативы, непониманием сути ТСН, пассивностью и непониманием того, что данная форма управления домами требует участия самих граждан; правовой безграмотностью и другими причинами. Несмотря на это, сегодня по данным Госжилинспекции в городе Волгограде создано 270 ТСН, и они нуждаются в серьезной поддержке органов местного самоуправления.

Важно, чтоб их общение с ТСН сводилось не только к контролю, бесконечным проверкам и санкциям, но и к активной работе с местным со-

обществом. ТСН нужна инициатива и активность самих жильцов, осознание ответственности за свой дом, важности своевременной оплаты и т.д. Необходимо сотрудничество со СМИ, которые могли бы не только повышать свои рейтинги материалами о всеобщем взяточничестве, коррупции и лени работников ЖКХ, безусловно, это имеет место, как и в любой сфере жизни, и с этим надо бороться.

В Волгограде практически отсутствуют институты поддержки ТСН, создание которых могли бы обеспечить органы местной власти. К сожалению, участие районных администраций в управлении многоквартирными домами сводится только к периодическим «вызовам на ковер» руководителей ТСН за долги перед концессиями, за долги жителей. Встречи проходят не как общение партнеров, а как разговор начальника с подчиненным. Между тем здесь необходимо партнерство, ибо действия, поведение и решения администрации могут влиять на эффективность управления многоквартирными домами. Одни требования и упреки, задания и запугивания штрафами за несвоевременное исполнение их заданий, вместо создания коммуникативных площадок для общения председателей ТСН, работников муниципалитета, жильцов, мешают конструктивному диалогу и выработке решений по сложнейшим проблемам конкретных домов.

Действительно, проблема долгов очень остро стоит перед ТСН, но их не может не быть, поскольку механизмы оплаты услуг ЖКХ, ресурсникам и концессиям неэффективны. Так, ТСН обязаны оплатить услуги по электро-, тепло и водоснабжению населения до 10 числа каждого месяца. Реально платежные документы доходят до жителей 4–5 числа, некоторые суммы сразу поступают на счет ТСН, и необходимо в начале месяца выдать зарплаты работникам, тут же в течение дня перевести налоги на зарплату. Реально оплата услуг концессиям начинается с 21–22 числа. Но поскольку концессия (Московская организация) по тепло- и водоснабжению, является монополистом в регионе, навязывающим кабальные договоры ТСН, УК тут же подает в арбитражный суд и не просто требует оплатить долг, но и выставляет очень чувствительные для ТСН штрафы.

Совершенно не учитывается специфика региона, в котором уровень жизни населения очень низок. Подавляющее большинство ТСН имеют должников, часть которых действительно не могут осилить существующие тарифы, но среди должников есть и далеко не бедные люди, принципиально не желающие платить квартплату.

Будучи юридически образованными, они знают, что система взимания долгов настолько бюрократизирована и нефункциональна, что пока ТСН пройдут все круги по взиманию долга, вполне может пройти три года, и долги будут списаны.

ТСН имеют право подать в суд на неплательщика через месяц после предупреждения, более того, подача документов в суд требует денег, которые приходится брать из средств добросовестных плательщиков и оплачивать иски, хотя они могли бы пойти на нужды жителей. Бывают случаи, когда суд не берет иски со штрафами за задержку квартплаты, как с ТСН требуют концессии. Далее суд должен за месяц предупредить должника о поданном иске, потом в течение месяца рассмотреть дело и вынести решение. После этого судебные приказы передаются приставам, которые начинают взимание долгов в лучшем случае через два месяца. Итак, взимание долга с должника начинается через 6–7 месяцев. Если у ТСН 50 должников, за один раз в суд в лучшем случае ТСН может подать 10–12 исков, т.к. это очень дорогое удовольствие, как раз 50 исков займет при благоприятном стечении обстоятельств 3,5 года, кому-то действительно повезет, и долги спишутся. Получается, они живут бесплатно за счет ответственных и добросовестных соседей, средства которых за содержание домов идут на оплату долгов неплательщиков.

Существуют другие проблемы, мешающие работе ТСН, имеющих договора с ИВЦ, который обязан к 10 числу каждого месяца представлять реестра должников не прошедшего месяца, а предыдущего. Поступает он в лучшем случае к 25 числу (в конце января получаем реестр должников за декабрь), что делает работу с должниками неэффективной, создает неудобные ситуации, когда человек оплатил, а ему приходит письмо, что он должник (отправка письма наложенным платежом требует средств). Получается пустая трата денег и беспокойство жильца.

Сложившаяся ситуация не позволяет вовремя подготовить следующие документы для взимания долгов. Если учесть что для оформления документов должники должны быть предупреждены за месяц, получается, что дальнейшая работа тормозится по вине ИВЦ. Но это не все проблемы с ИВЦ. Очень часто неверно вбиваются показания, ежемесячно сталкиваемся с жалобами жильцов. Прислав платежки, дается всего 1 день на проверку, поэтому проверить показания по каждой квартире у ТСН нет возможности, в результате появляются сложности с жильцами.

ИВЦ задерживают отчеты по начислениям или вообще не присылают, приходится постоянно напоминать. Отсюда возникают проблемы с ресурсниками и концессией т.к. до 15 числа не представляется возможным подать в срок отчеты и перечислять им деньги. Постоянно самовольно, без предупреждений, без обоснования и согласования, без уведомления меняются платежки, что вызывает у населения подозрения, непонимания. Перед населением приходится оправдываться работникам ТСН.

С января 2017 г. вступили в силу изменения порядка расчета и внесения платы за коммунальные услуги ЖКХ. Данные изменения были ожидаемы, но работа, проведенная с населением со стороны органов местного самоуправления, оказывается не совсем результативной. Работникам ТСН приходится «оправдываться» и доказывать, что новые цены за коммунальные услуги – это не их прихоть, они установлены правительством.

Деятельность ТСН не будет иметь успеха без поддержки муниципальных властей. ТСН – это достаточно новые субъекты жилищных правоотношений, чья деятельность должна строиться на инициативности, ответственности, активности и доверии граждан. В реальности этим занимаются равнодушные люди, которые сами не могут достучаться до жильцов, и здесь необходима помощь местной власти по созданию через СМИ позитивного образа этих людей. Надо признать и понять, что существующие неудачи в управлении ТСН вызваны не тем, что они все – «коррупционеры, обманщики, стремящиеся только заработать на жильцах» – именно такой образ сегодня доминирует в общественном сознании.

Совершенно очевидно, что это слишком простое объяснение кризиса в ЖКХ, дело в том, что «...в условиях хронического недофинансирования жилищного фонда в прежние десятилетия эта нагрузка для подавляющего большинства новых собственников, для наших с вами граждан, ставших собственниками после приватизации квартир, оказалась абсолютно неподъемной» [1]. Решать это надо «всем миром» и здесь очень важно начать выстраивать новые формы взаимодействия между органами местного самоуправления, ТСН и жильцами. Необходим консенсус, доверие и объединение усилий и возможностей, ресурсов всех заинтересованных сторон для создания эффективной системы управления многоквартирными домами, что должно стать приоритетом деятельности местной власти.

Органы местного самоуправления имеют достаточно полномочий в сфере ЖКХ, закреп-

ленных в нормативно-правовых актах субъектов РФ и муниципальных правовых актах, в многочисленных постановлениях Правительства РФ [5; 6; 7].

В руках местной власти есть целый комплекс инструментов для помощи ТСН, которые они очень слабо используют. Думается, было бы целесообразно провести следующие мероприятия.

1. Создать специальное подразделение, уполномоченное вести работу с ТСН и совместно разработать принципы их взаимодействия. Организовать экспертно-консультативную работу с председателями ТСН и членами правления (опросы, публичные слушания и т.д.). Создавать информационно-коммуникативные площадки для контактов между всеми заинтересованными сторонами и участниками процесса управления многоквартирными домами.

2. Организовать обучение председателей и членов правления в ведущих вузах Волгограда.

3. Разработать учебные материалы и программы для обучения собственников квартир, председателей и членов правлений ТСН с привлечением специалистов жилищно-коммунальной сферы.

4. Создать механизмы понятного и прозрачного порядка передачи домов в управление ТСН.

5. Сократить сроки предоставления субсидий ТСН на капитальный ремонт многоквартирных домов,

6. Проработать более упрощенные механизмы предоставления ТСН бюджетных средств для замены устаревшего лифтового и другого оборудования, что не под силу ТСН [2].

7. Оказывать информационную поддержку ТСН путем издания и распространения информационных материалов (плакатов, брошюр, социальных роликов) и развивать информационно-коммуникативные технологии этого уровня.

8. Поднять имидж работников ТСН в общественном сознании и перестать создавать негативный образ людей, взявших на себя столь сложную работу. Вовлекать жителей в деятельность ТСН не только в роли вечно недовольных жалобщиков, хорошо знающих свои права, но и в качестве активных людей, осознающих свои обязанности.

9. Привлечь СМИ для разъяснения жителям значения своевременной оплаты за квартиру, их инициативности, активности в управлении многоквартирными домами, создании благоприятных условий проживания в многоквартирных домах. Доносить до населения необходимость не

формального участия в общих собраниях, а осознанного и ответственного.

10. Организовать межрегиональные мероприятия (конференции, круглые столы и т.д.) по обмену опытом между председателями ТСН.

Все указанные мероприятия целесообразно объединять в целевые программы по поддержке деятельности ТСН и развития общественного самоуправления на основе принципа «диалог-доверие-договор». Это поможет избежать различных противоречий между ними, дублирования функций, обеспечит их комплексность.

Таким образом, правовая «зарегулированность», фетишизация бюрократических процедур и отсутствие доверия в обществе затрудняют управление жилищно-коммунальным хозяйством. Думается, в сложившихся условиях необходимо упрощение бюрократических процедур, использование принципов ситуационного подхода, поскольку здесь очень высока степень риска и неопределенности, которые часто зависят от людей, плюс доверие и здравый смысл.

Библиографический список

1. Бюджетное Послание Президента РФ Федеральному Собранию РФ от 26 апреля 2007 г. «О бюджетной политике в 2008–2010 годах» // Российская газета. 2007. 27 апреля.

2. Жилищный кодекс Российской Федерации от 29.12.2004 № 188-ФЗ (ред. от 28.12.2016) (с изм. и доп., вступ. в силу с 01.01.2017). URL: [http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51057/](http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51057/http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51057/) (дата обращения 01.02.2017).

3. *Кицай, Ю. А.* Роль управляющих компаний и муниципальных органов власти в сфере ЖКХ / Ю. А. Кицай // Юридические науки: проблемы и перспективы: материалы междунар. науч. конф. (г. Пермь, март 2012 г.). – Пермь: Меркурий, 2012.

4. Постановление Правительства РФ от 06.05.2011 № 354 (ред. от 26.12.2016) «О предоставлении коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов» (вместе с «Правилами предоставления коммунальных услуг собственникам и пользователям помещений в многоквартирных домах и жилых домов»). URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_114247/ (дата обращения 05.02.2017).

5. Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» от 06.10.2003 № 131-ФЗ (последняя редакция) 6 октября 2003 года № 131-

ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_44571/ (дата обращения 10.02.2017).

6. Федеральный закон «Об основах регулирования тарифов организаций коммунального комплекса» от 30.12.2004 № 210-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_51037/ (дата обращения 01.02.2017).

7. Федеральный закон «О Фонде содействия реформированию жилищно-коммунального хозяйства» от 21.07.2007 № 185-ФЗ (последняя редакция). 21 июля 2007 года № 185-ФЗ. URL: http://www.consultant.ru/document/cons_doc_LAW_69936/ (дата обращения 05.02.2017).

УДК 351.852.11
ББК 78+71.08

РАЗРУШЕНИЕ БИБЛИОТЕК КАК ОДИН ИЗ ВАЖНЕЙШИХ ФАКТОРОВ УТЕРИ КУЛЬТУРНОГО НАСЛЕДИЯ ЧЕЛОВЕЧЕСТВА¹

О. А. Усачева

Аннотация. В течение XX в. многие объекты культурного наследия человечества были утрачены вследствие войн, ненадлежащего обращения с ними, чрезвычайных ситуаций; XXI в. принес для них новые риски. В связи с этим на глобальном уровне подняты вопросы восстановления библиотечных фондов, нахождения новых методов их сохранения, участия в этом процессе государственных и гражданских групп. В качестве иллюстрации масштабов проблемы в статье представлен обзор доклада ЮНЕСКО об утере библиотек и архивов в XX в. и данные других исследований, посвященных этой теме.

Ключевые слова: библиотеки, коллективная память, культурная катастрофа, риски, утеря культурного наследия, ЮНЕСКО.

THE LIBRARIES DESTRUCTION AS ONE OF THE MOST IMPORTANT FACTORS OF THE CULTURAL HERITAGE LOSS OF MANKIND

O. A. Usacheva

Abstract. During the XX century many objects of cultural heritage of the mankind were lost because of wars, improper handling, emergency situations; the XXI century brought new risks for them. Thereby issues of restoration of library funds, finding new methods for their preservation, participation of state and civil groups in this process are raised at the global level. As an illustration of the problem scale, the article presents an overview of the UNESCO report on the loss of libraries and archives in the XX century and other studies on this topic.

Key words: libraries, collective memory, cultural heritage loss, cultural catastrophe, risks, UNESCO.

В течение XX в. многие объекты культурного наследия человечества были утрачены вследствие войн, ненадлежащего обращения с ними, чрезвычайных ситуаций [4]. XXI в. принес для них новые риски, такие как глобальный терроризм [2].

В России в последние годы наиболее заметным событием, связанным с утерей культурного наследия, стал пожар в Институте научной информации по общественным наукам (ИНИОН), в результате которого было безвозвратно потеряно 15 % от общего фонда, а 3,2 млн. единиц хранения требовали ведения восстанови-

тельных работ [3]. Как следствие этого ЧП был поднят ряд вопросов на высшем уровне и на уровне гражданского общества: проблема восстановления библиотечного фонда, необходимость нахождения новых методов сохранения фондов, участие в этом процессе государственных и гражданских групп и проч. Эти вопросы имеют международное значение. В 1996 г. ЮНЕСКО составило список письменных и аудиовизуальных библиотек и архивов, разрушенных в XX в., и выпустило доклад «Утраченная память – библиотеки и архивы, уничтоженные в XX веке» [7]. Ниже представлен краткий

¹ Статья написана в рамках работы по проекту «Комплексное исследование и построение междисциплинарной модели социально-экологического метаболизма современного российского города», грант РФФИ № 15-06-00158.

обзор доклада и данные других исследований, посвященных этой проблематике.

Ежегодно драгоценные фрагменты всемирного документального наследия исчезают вследствие естественных причин: окисления бумаги, рассыпающейся в прах, разрушения кожи, пергамента и магнитной ленты под воздействием света, жары, влажности или пыли, а также природных катастроф: наводнений, пожаров, ураганов, штормов, землетрясений. Самый известный пример – это Александрийская библиотека. Множество известных и неизвестных богатств исчезло в Константинополе, Варшаве, Флоренции, а позже в Будапеште, Санкт-Петербурге и Сараево. И этот список невозможно закончить.

В 1880 г. типограф и библиограф Уильям Блейдс опубликовал работу «Враги книг» [5], в которой среди этих врагов выделил, прежде всего, возраст, огонь, воду, газ и повышенную температуру, пыль, отсутствие надлежащей заботы о книгах и непрофессионализм переплетчиков. Среди прочих вредителей автор выделил насекомых. Такое разнообразие «врагов» делает затруднительным их контроль и борьбу с ними. Блейдс описал в основном естественные и случайные причины разрушения книг, но вред от них не целенаправлен, в отличие от вреда, нанесенного поджогами и в военное время. Более того, ненависть к книгам была мощнейшим мотивом для их уничтожения с древнейших времен. Первый зафиксированный случай произошел еще во II в. до н. э., когда китайский император Цинь Шихуанди приказал сжечь книги, так как считал, что они содержали «досужие домыслы» и побуждали людей на критику правительства. Написанное слово всегда рассматривалось как имеющее власть над умами людей, и поэтому многие правители, следуя примеру этого правителя, сжигали книги и уничтожали их авторов.

Две мировые войны послужили причинами значительных потерь. Множество библиотек и архивов были разрушены или сильно пострадали в ходе сражений, особенно во Франции, Германии, Италии и Польше. В бывшей Югославии с 1991 г. также было много разрушений. В результате пулеметного обстрела загорелась Национальная и университетская библиотека Боснии и Герцеговины, в результате чего была уничтожена большая часть коллекции. Остановимся немного подробнее на этом случае.

В начале 1990-х гг. в Боснии и Герцеговине произошла «культурная катастрофа», как было обозначено в докладе Совета Европы. Историческая архитектура (включая 1 200 мечетей, 150 церквей, 4 синагоги и более 1 000 других па-

мятников культуры), произведения искусства и многие культурные учреждения, в числе которых были музеи, архивы и библиотеки, систематически подвергались уничтожению. Ход этой гуманитарной катастрофы и ее последствия подробно описаны в докладе А. Ридлмайера, представленном на 61 генеральной конференции Международной федерации библиотечных ассоциаций [8].

25 августа 1992 г. во время осады Сараево Национальная и университетская библиотека Боснии и Герцеговины, находящаяся в здании в стиле Мавританского Возрождения 1890 г. постройки, подверглась сильному обстрелу и в результате сгорела. До пожара библиотека насчитывала 1,5 млн. единиц хранения, включая 155 тыс. редких книг и манускриптов, национальный архив, депозитные копии газет, периодики и книг, опубликованных в Боснии, коллекции Университета Сараево. В спасении библиотечного фонда, как и в случае с ИНИОН, участвовали не только сотрудники библиотеки, но и волонтеры. Они образовали человеческую цепь и, буквально рискуя своими жизнями, под обстрелами снайперов выносили книги из горящего здания. Во время этой спасательной операции погибла библиотечка Аида Бутурович [11].

Реакция на события в Боснии со стороны международных организаций и учреждений была не сильно обнадеживающей. ЮНЕСКО обещало оказать поддержку в восстановлении Национальной библиотеки, спонсировало ряд встреч для обсуждения проекта по восстановлению и учредило офис в Сараево, но только небольшое количество книг и прочей помощи достигли Сараево. Тем не менее сеть взаимопомощи все же мобилировалась: множество инициативных и государственных организаций по всему миру начали посильный сбор помощи и акцию по привлечению внимания общественности к культурной катастрофе в Боснии. Хельсинкская гражданская ассамблея – группа по защите прав человека, базирующаяся в Праге, – призвала свои отделения помочь Национальной библиотеке Боснии и открыла сайты для сбора пожертвований в Европе. Во Франции подобную инициативу подхватила Ассоциация возрождения Национальной библиотеки Сараево. Турецкая национальная библиотека взяла на себя обязательство найти материалы, связанные с Боснией, в своей коллекции и создать копии для боснийской библиотеки, а также призвала прочие национальные и академические библиотеки поддержать их акцию. В 1994 г. группа британских академиков основала частный фонд спасения наследия Боснии и Герцеговины.

На встрече Американской библиотечной ассоциации в 1993 г. в Денвере было сделано осторожное заявление, осуждающее потерю доступа к информации народам бывшей Югославии. Текст данного заявления был отправлен в Белый дом и ООН, но было принято решение не давать ему широкую огласку, чтобы избежать вовлечения ассоциации в политические вопросы. Международная федерация библиотечных ассоциаций приняла аналогичную резолюцию на заседании в Барселоне, также практически анонимную, без указания имен подписантов.

Открыта восстановленная библиотека в Сараево была лишь в 2014 году. [9]. Это один из счастливых случаев, когда библиотека стала функционировать вновь.

Наше интеллектуальное и культурное наследие сохранено в печатном виде: книги, периодические издания и манускрипты – все это составляет коллективную память мира. В отличие от индивидуальной памяти они вмещают память поколений и веков. Эти ценности всегда находятся под угрозой из-за того, что материал, из которого они сделаны, хрупок и подвержен разложению. Со второй половины XIX в. качество большей части бумаги, используемой для печати, довольно низкое, поэтому она неизбежно становится хрупкой через несколько десятилетий.

Библиотеки переполнены книгами, но никогда ранее в истории человечества не было века, настолько разрушительного для книг, как двадцатый. Две мировые войны и множество вооруженных конфликтов способствовали уничтожению книг, многие тоталитарные режимы «вычищали» библиотеки от лишних публикаций, а то, что осталось, было повреждено водой и огнем.

С момента создания ЮНЕСКО в 1945 г. своей основной целью эта организация считает сохранение культурного и интеллектуального наследия в мире. В 1949 г. Сюзанн Брит – хранитель Национальной библиотеки в Париже опубликовала доклад «Библиотеки в беде» [6], в котором описала ущерб, причиненный библиотекам войной. В тот период ЮНЕСКО была заинтересована в первую очередь в восстановлении и пополнении библиотек.

Стало очевидным, что перемещение (если есть такая возможность) уникальных материалов – это только один из путей сохранения данного наследия. Безусловно, восстановление поврежденного является важным средством сохранения текстов для будущих поколений, но современные техники предлагают альтернативные способы сохранения письменного слова. Сначала

микрофильмирование, а потом и оцифровка стали доступны. Но эти методы очень дорогостоящи и не являются панацеей.

Итак, немного остановимся на статистических данных. В докладе ЮНЕСКО описано более 130 случаев разрушения библиотечных фондов в 28 странах мира, от Перу до Японии, с 1904 по 1994 год. В 76 % случаях разрушения были связаны с войнами и их последствиями.

Наибольший урон был нанесен во время войн (см. табл. 1): Первой мировой, Японско-Китайской, Второй мировой, Югославской. В эти периоды книги уничтожались и случайно, и целенаправленно. Например, считаясь идеологически неверными, книги перевозились из страны в страну. В Германии после прихода нацистов к власти 10 % книг в публичных библиотеках было уничтожено вследствие подготовки списков запрещенных авторов, а в ходе Второй мировой войны предположительно треть всех немецких книг была уничтожена. О гуманитарной катастрофе в период войны в Югославии уже было сказано ранее.

7 % известных случаев исчезновения книг было связано со сменой власти и прочими внутренними процессами в странах. Во время гражданской войны в Испании в 1932 г. была полностью уничтожена Библиотека университета Валенсии. Общественные беспорядки в Пакистане во время раздела Индии в 1947 г. нанесли урон двум крупнейшим библиотекам Индийского субконтинента. Из библиотек Китая после захвата власти коммунистами в 1949–1957 гг. были изъяты все «реакционные, непристойные и абсурдные» публикации, а во время Культурной революции (1966–1976 гг.) в библиотеках по всей стране были уничтожены «политически некорректные» книги. Примерно то же случилось в Камбодже в 1976–1979 гг. после прихода к власти красных кхмеров. В 1989 г. в Румынии пострадала Библиотека Бухарестского университета во время боевых действий в процессе свержения режима Чаушеску (уничтожено около полутора миллионов томов).

Причины «естественного» характера (пожары, наводнения, землетрясения) в совокупности составляют 15 % известных случаев. Пожар уничтожил часть фонда библиотеки Турина в 1904 г., в нем сгорели и палимпсесты Цицерона. В 1923 г. землетрясение спровоцировало пожар в Библиотеке Императорского университета в Токио, в результате чего было утеряно 700 тыс. томов, около тысячи инкунабул, сотни манускриптов и архив университета. Национальная библиотека Никарагуа дважды за век пострадала от

землетрясений: в 1931 и 1972 годах. В 1937 г. сотни библиотек в США (в Огайо, Западной Вирджинии, Индиане, Иллинойсе, Миссисипи) пострадали от наводнения. В 1943 г. в Перу пожар уничтожил Национальную библиотеку в Лиме, в которой хранились исторические документы, связанные с периодом испанского завоевания, национальных войн и т. д. В 1951 г. в США пожар уничтожил более 22 тыс. книг и 7 200 памфлетов в Государственной библиотеке Мичигана; в 1966 г. 70 тыс. книг сгорело при пожаре в Библиотеке Еврейской теологической семинарии в Нью-Йорке, еще 150 тыс. томов было повреждено водой в процессе тушения. Также библиотекам США был нанесен урон пожарами и наводнениями в 1968, 1969, 1972 и 1978 гг., а в результате преднамеренного поджога Центральной библиотеки Лос-Анджелеса в 1986 г. были уничтожены 400 тыс. томов (из 2,1 млн.), кол-

лекции старейших патентов и изобретений на американском западе, одна из крупнейших американских коллекций кулинарных книг, еще 700 тыс. были испорчены водой. В тот год поджоги повторились дважды. В память об этих событиях у входа в библиотеку сооружен каскад водопадов, включающий изображение карты мира, на которой отмечены места, где от войн, стихийных бедствий и разграблений пострадали библиотеки [1].

От пожара также пострадали Центральная библиотека в Готхобе (Гренландия, 1968 г.), библиотека Университета Амстердама (Нидерланды, 1987 г.), Центральная библиотека Нориджа (Великобритания, 1994 г.). Огромнейший урон пожар нанес библиотеке Академии наук в Ленинграде (СССР, 1988 г.). Тогда серьезно пострадали 3,6 млн. книг, 400 тыс. газет и научной периодики.

Таблица 1

Причины разрушения библиотек и исчезновения книг в XX веке

Первостепенная причина	Доля
Войны и их последствия	76 %
Смена власти и внутренние процессы в странах	7 %
Пожары	7 %
Наводнения	4 %
Землетрясения	3 %
Вандализм	1 %
Оккупация	1 %

В начале 2000-х гг. около 4 тыс. ученых со всего мира приняли участие в подготовке Энциклопедии систем жизнеобеспечения [10] при поддержке ЮНЕСКО и ООН. Один из разделов был посвящен Культуре, Цивилизации и Человеческому обществу. В рамках этого раздела рассматривались вопросы теории и истории культуры, культурной идентичности и взаимодействий, а также культурного наследия.

Как пишет Кэтлин Торп, защита культурного наследия имеет не только социальные, но политические и экономические последствия [12]. Формирование национальной и персональной идентичности тесно связано с передачей культурного наследия, и оно, как и материальная культура, требует финансовых вложений и заинтересованности государств в этой поддержке. Международную поддержку оказывают такие организации, как ЮНЕСКО. Музеи и библиотеки защищают множество культурных объектов и артефактов при помощи государственных и частных инициатив. Социальный вопрос был поднят ООН в связи с необходимостью защиты культурных прав человека. Он имеет особую

важность для национальных меньшинств и проявляется в терминах уважения и толерантного отношения к разным религиям, языкам и культурным традициям. Культурное наследие охватывает все аспекты общественной жизни, включая язык, литературу, кухню и традиции. С политической точки зрения культурное наследие может рассматриваться как связующее звено или, наоборот, как сила размежевания в случае эксплуатации политических целей для установления политической гегемонии. С экономической точки зрения защита культурного наследия может быть источником прибыли в результате развития глобального культурного туризма.

Ученые, занимающиеся изучением последствий подобных культурных катастроф как в мирное, так и в военное время, отмечают, что потеря культурного наследия, произошедшая по прямой или косвенной (ненадлежащее и невнимательное обращение) вине человека, является преступлением против человечества. А в случае военных действий – нарушением международных законов и конвенций, к которым относятся Афинская хартия 1931 г., Гагская конвенция о

защите культурных ценностей в случае вооруженного конфликта, Венецианская хартия 1964 г., I и II Дополнительные Протоколы к Женевской конвенции 1949 года.

Библиографический список

1. Библиотеки в огне. URL: <http://историк.рф/journal/%D0%B1%D0%B8%D0%B1%D0%BB%D0%B8%D0%BE%D1%82%D0%B5%D0%BA%D0%B8-%D0%B2-%D0%BE%D0%B3%D0%BD%D0%B5/> (дата обращения 08.01.2017).
2. Джанджугазова, Е. А. Роль ЮНЕСКО в сохранении культурного наследия Сирии / Е. А. Джанджугазова, Б. Ассаф // Российские регионы: взгляд в будущее. – 2016. – Т. 3. – № 1.
3. Мухаматулин, Т. «Речь идет о создании комплекса XXI века». Ситуация с ИНИОН спустя год после пожара / Газета.ру, 30.01.2016. URL: https://www.gazeta.ru/science/2016/01/30_a_8047343.shtml (дата обращения 08.01.2017).
4. Разрушители без границ // Дилетант. – 2015. – № 4 (40).
5. *Blades, W.* The Enemies of Books. – London: Elliot Stock, 1888.
6. *Briet, S.* Bibliothèques en détresse. 1949.

7. Memory of the World: Lost Memory – Libraries and Archives destroyed in the Twentieth Century / prepared for UNESCO on behalf of IFLA by Hans van der Hoeven and on behalf of ICA by Joan van Albada. – Paris: UNESCO, 1996. – 70 pp.
8. *Riedlmayer, A.* Libraries Are Not for Burning: International Librarianship and the Recovery of the Destroyed Heritage of Bosnia and Herzegovina / Paper presented at 61st IFLA General Conference – Conference Proceedings – August 20-25, 1995.
9. Sarajevo reopens landmark city hall and library destroyed in war. URL: <http://www.reuters.com/article/us-bosnia-cityhall-idUSKBN0DP0XO20140509> (дата обращения 08.01.2017).
10. The Encyclopedia of Life Support Systems. URL: <http://www.eolss.net/> (дата обращения 08.01.2017).
11. The shelf-life of shadows. URL: <https://www.theguardian.com/books/2008/jan/19/fiction4> (дата обращения 08.01.2017).
12. *Thorpe, K.* Protection of Cultural Heritage: Social, Political and Economic Issues / Culture, Civilization and Human Society. – Vol. I.

УДК 316.482
ББК 60.55-422

АЛГОРИТМ ДЕЙСТВИЙ ПО УПРАВЛЕНИЮ КОНФЛИКТАМИ В ОРГАНИЗАЦИИ

А. А. Сергеев, Е. В. Авдонина

Аннотация. Способность строить конструктивные отношения, использовать вариативные стратегии поведения в конфликтной ситуации является важным показателем эффективности деятельности руководителя любого уровня. Статья раскрывает алгоритм действий руководителя организации по эффективному управлению межличностными конфликтами.

Ключевые слова: конфликты в организации, конструктивные отношения, алгоритм управления конфликтами.

PLAN OF ACTION TO MANAGE ORGANIZATIONAL CONFLICTS

A. A. Sergeev, E. V. Avdonina

Abstract. An ability to build good relations, to use various behavioral strategies in a conflict situation is an important effectiveness index for a manager of any level. The article shows the plan of action of a manager to control interpersonal conflicts.

Key words: conflicts in organizations, constructive relations, conflict management algorithm.

Эффективная работа предприятия в современных условиях требует постоянного развития, совершенствования всей системы управления, в том числе и системы управления персоналом. Персонал предприятия есть сообщество людей, в

котором происходят конфликты различного уровня. Способность строить конструктивные отношения, использовать наиболее эффективную стратегию поведения в конфликтной ситуации и разрешать конфликтные противоречия является

важным показателем эффективности деятельности руководителя любого уровня.

Конфликт представляет собой некое противоречие между людьми в связи с решением тех или иных вопросов социальной или личной жизни [2; 4]. Однако не всякое противоречие можно назвать конфликтом. Противоречия приводят к конфликтам тогда, когда они затрагивают социальный статус группы или личности, материальные или духовные интересы людей, их престиж, моральное достоинство [7].

Управление конфликтами – это процесс целенаправленного воздействия на персонал организации с целью устранения причин, породивших конфликт, и приведения поведения участников конфликта в соответствие со сложившимися нормами взаимоотношений [1; 2]. Только при правильном планировании действий по управлению конфликтами в организации можно свести к минимуму их негативные влияния на процесс производства, либо совсем избежать их.

В процессе управления конфликтами принципиально важно учитывать то обстоя-

тельство, что этапы конфликта и этапы управления им находятся в определенном согласовании.

Учет этого соответствия позволяет определять приоритетные направленности работы управляющего с конфликтами. Например, на этапе возникновения конфликтной ситуации в процессе прогнозирования или предупреждения будущего конфликта главные стремления должны быть сконцентрированы на работе с субъектами, создающими конфликтные ситуации или склонными к их созданию. На шаге осознания конфликтной ситуации в ходе предупреждения конфликта принципиально важно не упустить работу с субъектами, которые осознают возникшие конфликтные ситуации. В этом случае нужно удержать их от перехода к функциональным действиям при предупреждении деструктивных конфликтов или направить их действие в легитимное русло при стимулировании конструктивных конфликтов [5]. Последовательность этапов управлению межличностными конфликтами на предприятии представлена в таблице 1.

Таблица 1

Алгоритм действий по управлению конфликтами на предприятии

Этапы управления конфликтами	Описание этапа
Первый этап. Изучение причин возникновения конфликтов	Наблюдение со стороны за конфликтной ситуацией, анализ полученных результатов
Второй этап. Ограничение числа участников конфликта	Выявление главных участников конфликта, его объекта и предмета
Третий этап. Дополнительное рассмотрение сути конфликта, анализ имеющихся данных	Привлечение третьих лиц для устранения конфликта, опрос всех свидетелей конфликта
Четвертый этап. Принятие решения по устранению конфликта на предприятии на основе собранных данных	Применение административных и управленческих решений для устранения конфликта

Рассмотрим подробнее этапы алгоритма действий по управлению конфликтами на предприятии. На первом этапе требуется выявление характера причин возникновения конфликта [7]. Чтобы понять движущие индивидами мотивы

вступления в конфликт, необходимо понять внутреннюю составляющую конфликтного поведения человека [1; 6]. Для понимания причин возникновения конфликтов можно пользоваться ниже приведенной таблицей (см. табл. 2).

Таблица 2

Причины конфликта в зависимости от преобладающих потребностей их участников

Тип конфликта	Ресурсный	Статусно-ролевой	Из-за идей, норм и принципов
Объект удовлетворения потребностей	Ресурсы	Статус в группе, роль в межличностных отношениях	Идея, норма, принцип
Причины конфликтов	Материальные	Социальные	Духовные

Следующий шаг управления конфликтами подразумевает ограничение числа их участников и выявление накопившихся противоречий, связанных с деятельностью субъектов социального

взаимодействия и создающие почву для реального противоборства между ними. На данном этапе выявляется тип конфликтной ситуации, породивший конфликт (см. табл. 3).

Таблица 3

Типы конфликтных ситуаций

Характер конфликтной ситуации	Проявления
Недобросовестное исполнение обязанностей	Нарушение трудовой дисциплины Брак в работе
Неудовлетворительный стиль управления	Ошибки в подборе и расстановке кадров Ошибки в организации контроля Просчеты в планировании Нарушение этики общения
Неадекватное представление о конкретных ситуациях	Неправильные оценки, суждения о действиях других субъектов социального взаимодействия Ошибки в выводах относительно конкретных ситуаций
Индивидуально-психологические особенности личности	Нарушение принятых в социальной группе правил взаимоотношений. Нарушение этики общения
Низкая профессиональная подготовка	Брак в работе Неспособность принять адекватное решение

Если конфликт не исчерпан, то следует использовать третий шаг, на котором осуществляется дополнительное рассмотрение сути конфликта и анализ конфликтных ситуаций на новом, более глубоком (качественном) уровне. На данном этапе возможно привлечение третьих лиц, которые не участвуют в конфликте. Источниками информации для анализа и оценки выступают личные наблюдения, беседы с подчиненными, неформальными лидерами коллектива, свидетелями конфликта. Проанализировав и оценив конфликтную ситуацию, руководитель прогнозирует варианты разрешения конфликта и определяет наиболее соответствующие своим интересам и ситуации способы разрешения конфликта [8].

Завершающим этапом в алгоритме действий по управлению конфликтами является факт принятия решения по устранению конфликта на предприятии. В зависимости от глубины конфликта, индивидуально-типологических особенностей его участников и особенностей функционирования предприятия используют ряд методов управления конфликтами, которые можно разделить на внутриличностные и структурные [3].

Внутриличностные методы воздействуют на отдельную личность и состоят в правильной организации своего собственного поведения, в умении высказать свою точку зрения, не вызывая защитной реакции со стороны оппонента. Часто используется метод передачи другому лицу того или иного отношения к определенному предмету без обвинений и требований, но так, чтобы другой человек изменил свое отношение (так называемый способ «Я – высказывание»). Этот метод позволяет человеку отстоять свою позицию, не превращая оппонента в противника [3].

В свою очередь, структурные методы воздействуют преимущественно на участников организационных конфликтов, возникающих из-за неправильного распределения функций, прав и ответственности, плохой организации труда, несправедливой системы мотивации и стимулирования работников и т. п. [5]. К таким методам относят: разъяснение требований к работе, использование координационных механизмов, разработку или уточнение общеорганизационных целей, создание обоснованных систем вознаграждения.

В настоящее время конфликт рассматривается как процесс межличностного взаимодействия, обладающий определенными преимуществами, в силу того, что выдает диагностическую информацию о скрытых проблемах организации. В тоже время грамотное и своевременное управление конфликтами позволяет уменьшить их деструктивное воздействие.

Библиографический список

1. *Балан, В. П.* Управление конфликтами / В. П. Балан. – М.: Гор. линия-Телеком. 2015. – 160 с.
2. *Гришина, Н. В.* Психология конфликта / Н. В. Гришина. 2-е изд. – СПб.: Питер. – 2009. – 538 с.
3. *Зобова, А. Г.* О современных тенденциях и методах управления конфликтами на предприятиях / А. Г. Зобова // Социально-экономические явления и процессы. – 2014. – № 4 (062).
4. *Кабашов, С. Ю.* Урегулирование конфликта интересов и противодействие коррупции на гражданской и муниципальной службе / С. Ю. Кабашов. – М. НИЦ ИНФРА-М, 2014. – 192 с.

5. Ремезов, В. Г. Методы решения конфликтов в организации и их влияние на эффективность труда / В. Г. Ремезов // Экономика и менеджмент инновационных технологий. – 2015. – № 6.

6. Решетникова, К. В. Конфликты в системе управления: учеб. пособие / К. В. Решетникова. – М.: ЮНИТИ-ДАНА. 2013. – 175 с.

7. Сергеев, А. А. Конфликтология: учебно-методическое пособие / А. А. Сергеев. – Волгоград. Изд. ВолГУ. 2007. 164 с.

8. Цыбулевская, О. А. Гендерные различия поведения работников в конфликтных ситуациях / О. А. Цыбулевская, Е. В. Сорока // Гуманитарные научные исследования. – 2012. – № 11 (15).

УДК 338.2(470.45+415)

ББК 60.050.23(2Рос-4Вог/4Ирл)

ОПЫТ СРАВНИТЕЛЬНОГО АНАЛИЗА МЕТОДИКИ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ РАЗВИТИЯ ГОРОДА-ГЕРОЯ ВОЛГОГРАДА И ФОРСАЙТА ГОРОДА ДУБЛИНА

Н. С. Субочев, Е. Е. Комаров

Аннотация. Проводится обзор основных понятий и опыта стратегического планирования и форсайта, а также сравнительный анализ организации и методики разработки Стратегии развития Волгограда до 2030 года и форсайт-проекта Дублина. Рассматриваются проблемы и перспективы применения форсайта в муниципальных образованиях России.

Ключевые слова: стратегия, планирование, форсайт, технология, методика, проект.

EXPERIENCE OF COMPARATIVE ANALYSIS OF THE METHOD OF STRATEGIC PLANNING OF VOLOGRAD DEVELOPMENT AND THE FORESIGHT OF DUBLIN

N. S. Subochev, E. E. Komarov

Abstract. The authors conduct a survey of the main ideas and experience in the field of strategic planning and foresight. The comparative analysis of development methodology of city development strategy for Volgograd till 2030 and foresight project of Dublin is carried out. The existing problems and prospects of foresight in municipal entities of Russia are analyzed.

Key words: strategy, foresight, technology, methodology, project.

Стратегическое планирование приобретает в настоящее время особую актуальность в связи с ускорением развития научно-технической сферы, усложнением экономических и социальных связей и размытостью, неопределенностью перспектив развития России. Теоретические и методические разработки в области стратегического менеджмента приводят к появлению более совершенных методов как в экономике, так и в социальной сфере. К таким нововведениям следует отнести технологию форсайта, создание и применение которой обусловлено стремлением нивелировать недостатки традиционного стратегического планирования, которое, как правило, осуществляется узкой группой специалистов определенного профиля без участия других заинтересованных организаций и лиц. Опыт стратегического управления выявил ряд факторов, благодаря которым форсайт-менеджмент стал для многих предприятий, государственных и муни-

ципальных органов основной стратегией действия.

В отличие от традиционного прогнозирования форсайт-технология предусматривает вовлечение, помимо специалистов в области прогнозирования, более широких слоёв и групп населения, включающих граждан, занимающих активную жизненную позицию, представителей общественных организаций, партийных функционеров, региональных и муниципальных чиновников. Таким образом достигается объединение интересов разных людей во имя желательного будущего и предотвращения негативных сценариев развития. Именно процесс позитивных качественных изменений уклада общественной жизни является для форсайт-менеджмента показателем успеха, отодвигая на второй план статистические показатели и прочие количественные характеристики.

Термин «форсайт» переводится как «предвидение», однако в современной науке дается множество определений, отражающих различные аспекты форсайта. Например, В. П. Третьяк определяет данную технологию как «общность методов, средств и приемов прогнозирования развития социально-экономической и инновационно-технологической сферы различного рода субъектов хозяйствования (маленькие и средние компании, крупные корпорации, отрасли экономики, регионы, государство в целом), которые призваны формулировать стратегическое видение будущего и определить шаги по достижению данного образа будущего через культурную, политическую, экономическую и социальную сферу» [4, с. 58].

Привлечение широкого круга заинтересованных лиц и групп к разработке форсайт-проектов осложняет работу, но вовсе не означает снижения их качества. Как отмечают А. А. Томпсон и А. Д. Стрикленд, форсайт-технология является научным исследованием формирования и реализации образов будущего, «поскольку большое количество методов, включенных в процесс форсайт-проектирования, среди которых сценарирование и моделирование, узконаправлены на создание различного рода вариантов построения будущего с учётом множества различных факторов среды» [3, с. 215].

В этой связи Д. Шепперд и Х. Цокас в работе «Управляя будущим» предлагают следующий перечень отличительных особенностей форсайт-менеджмента [6, с. 49]:

- оценка долгосрочной перспективы развития;
- определение стратегических факторов конкурентоспособности;
- системность действий, направленных на ощутимые эффекты для экономики и общества;
- взаимодействие и поддержание связей между всеми стейкхолдерами, обеспечивающих установление диалога и согласия в социуме.

Мировая практика применения форсайт-технологий имеет сравнительно короткую историю и насчитывает порядка 50 лет. К числу примеров успешных международных форсайт-проектов можно отнести реализацию Румынией, Сербией и Венгрией совместного проекта решения проблем малых населенных пунктов в приграничных областях. Его участниками были не только эксперты, но и население. В результате были урегулированы вопросы посещения родственников в соседних селах, находящихся за

границей, упрочения культурных контактов, поездок за покупками в соседнюю страну, поскольку часто нужные магазины, расположенные за границей, в десятки раз ближе, чем «свои» [1].

Хотя в России в советский период её истории был накоплен большой опыт разработки и реализации пятилетних планов социально-экономического развития, первые форсайт-проекты начали разрабатываться лишь в XXI веке. В 2003 г. Министерство связи приступило к реализации проекта развития приоритетных информационных технологий. В 2007 г. «Росатом» запустил проект по развитию атомной энергетики. Региональные проекты Иркутской области и республики Башкортостан стали одними из первых региональных проектов в РФ. Успешный опыт способствовал дальнейшему развитию форсайт-менеджмента в России, в том числе таких методик, как дорожные карты, которые упростили процесс стратегического управления [4].

В настоящее время показательным примером может служить гражданская инициатива «Форсайт Россия», авторами которой стали члены Российского управленческого сообщества участников Президентской программы подготовки управленческих кадров (РУС) во главе с Дмитрием Песковым. Проект «Форсайт Россия» охватывает уже более 20 крупных российских городов и сконцентрирован по 5 основным направлениям: «Индустриализация», «Мегатренды», «Общественный договор», «Технологии» и «Человеческий капитал». Авторы проекта «Форсайт Россия» предлагают всем, кто имеет долгосрочные планы и готов работать на их реализацию, объединить усилия в определении общей цели и ответить на вопрос, какой мы видим нашу страну в будущем и как каждому из нас, реализуя свою стратегию, прийти к единому результату [5].

Благоприятные возможности применения форсайт-методик открываются в городских муниципальных образованиях, о чем свидетельствует опыт таких городов, как Дублин, Барселона, Штутгарт. В этой связи целесообразно сравнить технологии форсайт-проекта города Дублин и Программы социально-экономического развития города-героя Волгограда до 2030 г. (далее Волгоград-2030).

Начнем с описания содержания этапов технологии форсайт-проекта Дублина, представленного в таблице 1.

Таблица 1

Этапы реализации проекта «Форсайт города Дублина» (Dublin City Foresight) [1]

Название этапа	Содержание этапа
1. Определение ключевого вопроса развития города	После нескольких раундов переговоров с ключевыми акторами был сформулирован главный вопрос: «Какие меры необходимо предпринять для того, чтобы достичь целей устойчивого городского развития и планирования в «Большом Дублине» (Greater Dublin)?»
2. Идентификация «движущих сил» необходимых изменений в шести основных категориях, принятых в стратегическом планировании (наука и технологии, экономика, управление, окружающая среда, демография и культура)	Было проведено несколько раундов стратегических переговоров и «мозговых штурмов», проанализированы внешние и внутренние условия реализации проекта
3. Формирование списка основных вызовов и тенденций развития	Более 160 ключевых вопросов и трендов было отобрано после проведения множества интервью, анкетных опросов и семинаров
4. Определение уровня влияния и степени неопределенности	Отдельная панель из ключевых стейкхолдеров позволила оценить уровни влияния и степени неопределенности основных вопросов и трендов, после чего они были классифицированы на следующие категории: повестки, формирующие контент (content shpers); важные тренды; ключевые сферы неопределенности; потенциальные «джокеры»
5. Разработка сценариев развития города	Были разработаны четыре вероятных сценария развития будущего города на период до 2015 г.
6. Тестирование сценариев и их интерпретация	Департаментом планирования и развития города Дублина с участием признанных экспертов и публичных лиц («выдающихся людей» («remarkable reople»)) был проведен семинар по формированию мер политики, исходя из выбранных сценарных условий. Результатом этих дискуссий стал пул из 15 стратегий и четыре набора мер, критичных для каждого из четырех сценариев
7. Выбор и согласование приоритетов	На заключительном этапе был согласован следующий набор приоритетных признаков будущей среды города: зеленый, чистый, мобильный, безопасный, инклюзивный, умный, быстрый, компактный, культурный, наполненный радостью

Данный проект целесообразно сравнить с разработанной Стратегией социально-экономического развития Волгограда до 2030 г., (далее – Волгоград-2030) [2], которая по своему назначению и содержанию является аналогом форсайт-проекта. Поэтому в рамках данной статьи нам представляется интересным рассмотреть данную стратегию с точки зрения форсайт-менеджмента. При этом надо учитывать, что в отличие от Форсайта города Дублина стратегия Волгограда разрабатывалась на более продолжительный период, что, безусловно, усложняло задачу.

Причины разработки и принятия рассматриваемой стратегии определяются двумя основными факторами:

1) изменением внешних условий и необходимостью обновления действующего стратегического плана в части экономической и промышленной политики, вопросов продовольственной безопасности и импортозамещения, инфраструктурного развития и обеспечения реализации Волго-

градом статуса города-участника чемпионата мира по футболу 2018 г.;

2) вступлением в силу № 172 ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации», определившем, что на муниципальном уровне система стратегического планирования должна быть представлена стратегией социально-экономического развития муниципального образования, планом мероприятий по реализации стратегии и муниципальными программами.

Надо отметить, что при подготовке данной программы специалистами отдела стратегического планирования городской Администрации были организованы и проведены конференции и форумы экспертов (представителей науки и бизнеса) по вопросам видения будущего Волгограда. Были также проведены социологические исследования общественного мнения относительно приоритетов устойчивого развития Волгограда, анализ информации о долгосрочном развитии и планах крупнейших предприятий Волгограда, выполнены аналитические исследования в рамках подго-

товки программы развития общественных инициатив и рекомендаций о приоритетных направлениях инфраструктурного развития административных районов Волгограда. Также на сайте Администрации Волгограда были размещены анкеты «видения будущего», ответить на которые мог любой гражданин. Резюмируя, есть основания охарактеризовать стратегию Волоград-2030 как разновидность форсайт-проекта.

Структура Стратегии социально-экономического развития Волгограда включает следующие положения:

1) оценку достигнутых целей социально-экономического развития Волгограда по итогам отчетного периода;

2) анализ и оценку социально-экономического развития Волгограда, включающую описание внутренних и внешних условий и факторов развития, в том числе существующих угроз, конкурентных преимуществ и «точек» экономического роста Волгограда;

3) стратегическое видение (образ желаемого будущего), генеральную цель, миссию Волгограда, приоритетные направления развития, стратегические цели, целевые ориентиры (количественное и качественное описание ожидаемых результатов реализации стратегии) и стратегические задачи, сгруппированные по приоритетным направлениям развития Волгограда;

4) сроки и этапы реализации стратегии, перечень и описание механизмов реализации стратегии;

5) ожидаемые результаты реализации стратегии;

6) информацию о муниципальных программах реализации стратегии развития Волгограда.

Результатом изучения общественного мнения, что показывает стремление к диалогу муниципальной власти и городского сообщества, является ранжирование приоритетности сфер развития Волгограда:

1. Жилищно-коммунальное хозяйство.
2. здравоохранение.
3. Образование и спорт.
4. Дороги и транспорт.
5. Благоустройство и экология.
6. Рынок труда.
7. Культура и патриотическое воспитание.

В рамках реализации данной стратегии каждая сфера будет дополнена реализацией муниципальных проектов Волгограда.

Еще одним сходством волгоградской стратегии с форсайт-проектом является использова-

ние SWOT-анализа, который выявил сильные и слабые стороны проекта, возможности и угрозы.

Стратегическими конкурентными преимуществами Волгограда в долгосрочной перспективе являются:

- конкурентные преимущества, связанные с человеческим капиталом;
- инфраструктурные конкурентные преимущества;
- конкурентные преимущества пространственно-природного характера;
- институциональные конкурентные преимущества;
- организационные конкурентные преимущества;
- информационные конкурентные преимущества;
- финансово-инвестиционные конкурентные преимущества.

К основным угрозам и барьерам устойчивого долгосрочного развития Волгограда относятся:

- ✓ ограничения и барьеры развития человеческого капитала;
- ✓ тормозящие факторы инфраструктуры;
- ✓ угрозы и ограничения пространственно-природного характера;
- ✓ институциональные барьеры;
- ✓ организационные ограничения;
- ✓ информационные угрозы и барьеры;
- ✓ финансово-инвестиционные ограничения.

На основании аналитических заключений, опросов, конференций, форумов и обсуждений сформировались следующие характерные черты перспективного образа Волгограда:

➤ Волгоград 2030 г. – уверенно и устойчиво развивающийся мегаполис агломерационного типа, город с великой историей, диверсифицированной экономикой знаний и инноваций, растущим средним классом, прозрачным и эффективным самоуправлением, разнообразными социокультурными и экологическими инициативами, активным гражданским обществом.

➤ Волгоград-2030 – постиндустриальный, технологически развитый город, в котором концентрация основных видов деятельности и занятости в секторе услуг. В котором не существует технологически отсталых предприятий, в котором промышленность – это умная, компактная сфера хозяйствования, производящая необходимое оборудование для жизнедеятельности всех сфер.

➤ Волгоград-2030 – это город транспортной свободы, с прекрасными транспортными и

логистическими решениями. Волгоград – это крупнейший логистический узел ЮФО, в рамках которого развивается железнодорожный, авто, авиа и водный транспорт.

➤ Волгоград-2030 – это зелёный и благоустроенный город, в котором большое количество парковых и зеленых зон. Это город, в каждом дворе которого благоустроена территория для занятий спортом, в том числе для людей с ограниченными возможностями.

➤ Волгоград-2030 – это город с научным потенциалом. Национальный исследовательский университет – основа создания научного развития Волгограда, фактор притока молодых исследователей, квалифицированных специалистов, начало инновационного бизнеса региона.

Вместе с тем были выявлены конкретные фокус-миссии для ключевых заинтересованных участников (скейхолдеров):

- для бизнеса и инвесторов – «предпринимательский город, открытый для инноваций и инвестиций»;
- для населения – «благоустроенный город, в котором уютно и удобно жить»;
- для туристов – «героический, красивый город, в который хочется приехать и который невозможно забыть».

Таким представляется оптимистическое видение будущего нашего города, согласно Стратегии Волгоград-2030. Проведенный анализ методики и основных её положений показывает принципиальное совпадение с форсайт-технологией. Есть основания утверждать, что с точки зрения формирования и представления образа будущего, данная Программа Волгоград-2030 представляет собой отечественный вариант форсайт-проекта.

Одним из главных положений данной Стратегии является генеральная цель, т.е. целостное, комплексное представление будущего, что является атрибутом форсайт-технологии. Она заключается в «кардинальном повышении конкурентных позиций среди ведущих мегаполисов России в борьбе за инвестиционные и человеческие ресурсы с выходом на лидирующие роли в Южном федеральном округе по уровню и качеству жизни населения, возможностям для ведения бизнеса, развитию инновационных кластеров, инвестиционной и туристической привлекательности, социальной и культурной активности» [2]. На этой основе формируются дорожные карты, в которых намечаются конкретные шаги к генеральной цели.

Проведенный в работе сравнительный анализ методики разработки Стратегии развития Волгограда до 2030 г. с форсайт-проектом Дублина выявил многие черты сходства и широкие

возможности его применения в регионах и муниципалитетах нашей страны. Вместе с тем серьезной проблемой является недостаточно разработанный механизм широкого вовлечения граждан, бизнес-сообщества, общественных организаций в разработку и обсуждение стратегии городского развития. Это во многом объясняется недостаточным развитием гражданского общества, диалога власти и общества. К числу препятствий на пути распространения форсайт-технологии следует отнести:

1. Недостаток опыта общественного участия в такого рода проектах, чрезмерная занятость многих потенциально активных граждан производственными, семейными и бытовыми делами, равнодушие части городского сообщества к перспективам Волгограда.

2. Бюрократические барьеры и пассивность многих чиновников, что отчасти объясняется их недостаточной заинтересованностью в новых подходах к управлению, нежеланием либо неспособностью осваивать и применять новые технологии.

3. Недостаточным информированием общественности о деятельности по стратегическому планированию городов, регионов и России в целом, целях и задачах, что предусматривает форсайт-технология.

Учитывая сложившуюся ситуацию, представляется необходимой активизация диалога власти и общества, применение понятных простым гражданам коммуникативных средств и доступных форм взаимодействия. Форсайт-менеджмент требует более активного вовлечения общественности в построение своего будущего и тем самым становится инструментом развития и сплочения городского сообщества.

Библиографический список

1. Сеть европейских форсайтов. URL: <http://www.efmn.info/> (дата обращения: 18.05.2016).
2. Стратегия социально-экономического развития Волгограда до 2030 года. URL: <http://www.volgadmin.ru/d/strategy2030/index> (Дата обращения 29.01.2017).
3. Томпсон, А. А. Стратегический менеджмент: концепции и ситуации для анализа / А. А. Томпсон. – М.: Вильямс, 2002. – 928 с.
4. Третьяк, В. П. Форсайт как технология предвидения / В. П. Третьяк // Экономические стратегии. – 2009. – № 8.
5. Форсайт Россия 2030. URL: <http://xn----kmcgi.xn--p1ai/stat-partnerom-rus/> (Дата обращения 29.01.2017).
6. Шенпард, Дж., Цокас, Х. Управляя будущим / Дж. Шенпард, Х. Цокас. – М.: Альпина, 2012. – 317 с.

УДК 005.32
ББК 60.55-42

ВЛИЯНИЕ МИКРОФАКТОРОВ НА ФОРМИРОВАНИЕ ОРГАНИЗАЦИОННОГО ПОВЕДЕНИЯ В ТРУДОВЫХ КОЛЛЕКТИВАХ, ЗАНИМАЮЩИХСЯ ТВОРЧЕСКОЙ ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ

Ю. А. Дроздова, М. Е. Ромащенко

Аннотация. В данной статье авторы рассматривают особенности организационного поведения в творческом коллективе, деятельность которого направлена на создание новых идей, продукта или услуги. В творческой деятельности особое значение имеют индивидуальные характеристики работника, его ориентация на удовлетворение процессом и содержанием труда, а также получаемым новым качественным результатом. По мнению авторов статьи, такие микрофакторы, как организационные условия труда; организационная культура; личность руководителя (характер, личные качества, стиль управления), локальное правовое регулирование; реальная ситуация / положение дел в организации оказывают наибольшее влияние на организационное поведение в трудовых коллективах, занимающихся творческой деятельностью.

Ключевые слова: творческий коллектив, организационное поведение, микрофакторы, внутренняя среда организации.

MICROFACTORS INFLUENCE ON THE FORMATION OF ORGANIZATIONAL BEHAVIOR IN THE LABOR COLLECTIVES ENGAGED IN CREATIVE ACTIVITIES

J. A. Drozdova, M. Ye. Romashchenko

Abstract. In the article the authors examine the features of organizational behavior in a creative team whose activities are aimed at creating new ideas, products or services. The individual characteristics of the employee, his/her need for satisfaction with the process and content of labor, as well as from the resulting new qualitative result are of special importance in creative activity. The authors of the article believe that such microfactors as organizational working conditions; organizational culture; personality of the leader (character, personal qualities, and the management style), local legal regulation; the up-to-date situation in the organization have the greatest impact on organizational behavior in work collectives engaged in creative activities.

Key words: creative team, organizational behavior, microfactors, internal environment of the organization.

В менеджменте творческий коллектив принято выделять в особую категорию, где чаще всего традиционные «офисные» инструменты работы с персоналом не эффективны. В данной работе под творческим коллективом мы понимаем любой коллектив, деятельность которого направлена на создание новых идей, продукта или услуги (студия дизайна, видеостудия, креативное агентство, мастерская по созданию деревянных аксессуаров, авторские швейные мастерские и т.д.). В творческом коллективе сотрудник перестает быть «трудовой единицей», усиливается акцент на его личные качества, потребности, особенности, так как во многом от этих индивидуальных характеристик зависит результат работы. Именно поэтому управление организационным поведением как инструментом повышения эффективности функционирования творческого коллектива особенно актуально.

В контексте данной работы под организационным поведением понимается поведение персонала, являющееся предметом управления, и

включающее социально-психологические, организационно-экономические аспекты и факторы, в значительной степени определяющие взаимодействия субъектов в организации. Говоря о субъектах, имеем в виду индивиды, группы, коллектив в целом во взаимодействии друг с другом (внутренняя среда) и с внешней средой. Характер организационного взаимодействия зависит от целого ряда факторов, к числу которых относятся как внутренние, так и внешние явления и процессы. Они и обуславливают формирование определенной, так называемой основной модели организационного поведения персонала. Для того чтобы грамотно управлять организационным поведением, необходимо учитывать это многообразие факторов, оказывающих на него влияние [2].

Данную совокупность можно свести к макрофакторам (внешней среды) и микрофакторам (внутренней среды). Классификация, представленная в данной статье, является общей для всех организаций и создана на основе типологии

Ю. Г. Одегова [4, с. 8], а также дополнена факторами, выделенными Г. Р. Латфуллиной и О. Н. Громовой [5, с. 19–20].

К микрофакторам относятся: профиль деятельности организации; личность руководителя (характер, личные качества, стиль управления); характеристики персонала (половозрастная структура, образование, квалификация); система мотивации персонала (материальная, нематериальная); организационные условия труда; организационная культура; локальное правовое регулирование; реальная ситуация / положение дел в организации. К макрофакторам относятся: экономическая ситуация в стране / регионе; качество жизни в регионе; социокультурные особенности (традиции, менталитет); действующее законодательство (федеральное, региональное); статус организации на рынке; внешняя среда прямого воздействия.

Рассматривая внутреннюю среду как совокупность внутренних переменных организации, оказывающую непосредственное влияние на осуществляемые в ней процессы, можно сказать, что она задает условия работы организации и, являясь результатом управленческих решений, оказывает постоянное и самое непосредственное воздействие на ее функционирование. Именно поэтому предметом научного анализа в данной статье являются микрофакторы, оказывающие непосредственное или прямое влияние на организационное поведение.

Описанная выше типология имеет общий характер, но применительно к трудовым коллективам, занимающимся творческой деятельностью, имеет ряд существенных особенностей. Основной из них является превалирующее влияние такого микрофактора, как характер / профиль деятельности организации, характер выпускаемой продукции. Творческая деятельность, подразумевающая под собой создание чего-то качественного нового (идеи, продукта, услуги), накладывает отпечаток на формирование форм и методов, характер взаимодействий, что приводит к тому, что данный параметр оказывает определяющее влияние на формирование организационного поведения.

Так, в творческих коллективах руководитель воспринимается не с точки зрения человека, осуществляющего формальные функции управления, а как лидер и идейный вдохновитель, в связи с чем, его ценностные ориентации, установки и цели, которые он ставит перед коллективом, чаще будут восприниматься как общие и определять организационное поведение в трудовом коллективе.

Система мотивации персонала в творческих трудовых коллективах по своей структуре будет отличаться большим количеством нематериальных стимулов. Этих сотрудников, в первую очередь, побуждают к действию более высокий уровень потребностей: в знаниях, творчестве, авторитете, признании, достижении поставленных целей, нравственных идеалах и др. Эти факторы нередко имеют решающее значение. Зачастую основным мотивом для сотрудников таких организаций является получение удовлетворения от процесса и содержания работы, а также от получаемого результата, так как творческая деятельность предполагает создание качественно нового товара / услуги, отличающийся в чем-либо алгоритм деятельности по достижению поставленной цели. Эта особенность также накладывает определенный отпечаток на организационное поведение в коллективах, занимающихся творческой деятельностью [5, с. 31–32].

Отдельным фактором хотелось бы выделить организационные условия труда, которые непосредственно формируют внутреннюю среду организации, являются одними из решающих при выборе организации и сферы деятельности. По теории Ф. Герцберга [2], они относятся к гигиеническим факторам, и в случае если удовлетворяют потребности персонала, они не оказывают существенного влияния на поведение членов организации. Однако если сотрудники не удовлетворены организационными условиями труда, то у них понизится производительность, снизится степень мотивации и лояльности, что скажется на качестве управления организационным поведением. В этом смысле организационные условия труда являются факторами, обеспечивающими основу нормального функционирования любой, в том числе, и творческой организации.

Организационная культура так же относится к микрофакторам, определяющим организационное поведение. Если рассматривать ее как систему базовых ценностей и представлений, формальных и неформальных правил и норм деятельности, обычаев и традиций, разделяемых членами организации, направляющих поведение персонала и задающих ориентиры в структуре организации, системе управления, процессе труда, то становится понятным, что уровень управляемости организационным поведением на основе организационной культуры будет зависеть от того, насколько высока степень разделения и принятия сотрудниками ценностей организации [1]. А в коллективах, занимающихся творческой деятельностью, разделение ценностей организации на всех уровнях

организационной культуры (видимый, невидимый и т.д.), является определяющим условием существования коллектива.

Данная особенность и системообразующая роль организационной культуры в существовании и функционировании коллективов, занимающихся творческой деятельностью, определила то, что одним из самых важных и существенных отличий данных коллективов является фактическое отсутствие локального нормативного регулирования при сохранении федеральных / региональных правовых механизмов, регулирующих трудовую деятельность. Степень регламентированности трудовых процессов в организации, механизмов взаимодействия является очень низкой. Локальные нормы чаще всего не закреплены документально, отсутствуют действующие правила внутреннего трудового распорядка, положения о структурных подразделениях, или они носят формальный характер, фактически нереализуемый в практической трудовой деятельности. Это связано с тем, что трудовой процесс, который основан на творчестве как особом и отдельном виде деятельности, сложно регулировать стандартными организационными регламентами. Чрезмерные ограничения и регулируемость организационных процессов представляют собой барьеры для творческой деятельности, препятствующие и мешающие её осуществлению. Данная особенность находит отражение в способах и методах взаимодействия персонала в творческих организациях, регулирование которых регламентами будет затруднять трудовой процесс, является коммуникативными барьерами в осуществлении творческой деятельности.

В отличие от предыдущего, реальная организационная ситуация как фактор, определяющий организационное поведение, оказывает прямое и непосредственное влияние на изменение модели организационного поведения. Все описанные выше внутриорганизационные переменные, определяющие внутреннюю среду организации, всегда будут корректироваться в соответствии с ситуацией, состоянием внешней среды непосредственного или прямого воздействия на организацию. Так, например, при попадании в критическую ситуацию (сокращение сроков для выполнения заказа, изменение требований заказчика, сложности во взаимодействии с поставщиками, конкурирующими фирмами и т.д.) руководство способно в короткие сроки переключиться

на авторитарные механизмы управления, которые чаще всего не свойственны организациям, занимающимся творческой деятельностью. В зависимости от степени отклонения сложившейся ситуации от привычного положения дел варьируется и уровень изменений организационного поведения. Если данное отклонение не велико, то в его основе находятся базовые принципы, нормы и ценности, принятые в организации. Если сложившаяся ситуация предполагает радикальные меры по управлению ею, коллективы, занимающиеся творческой деятельностью, способны в короткие сроки адаптироваться, изменить модели организационного поведения для сохранения содержательных, ценностных, целевых ориентаций в своей деятельности и решения поставленных задач авторитетным (значимый личностный фактор) руководителем.

Все вышеперечисленные факторы отличаются тем, что они определяют внутреннюю среду организации, которая оказывает на них непосредственное воздействие. Исследование факторов, влияющих на поведение персонала в коллективах, занимающихся творческой деятельностью, крайне важно, так как помогает выявить причины нелояльного организационного поведения сотрудников, затрудняющих или делающих невозможным осуществление данной деятельности. Или, напротив, зная, какие факторы оказывают влияние на эффективность организационного поведения, можно с их помощью регулировать, изменять и формировать лояльное организационное поведение сотрудников, способствующее достижению поставленных целей и созданию/ предоставлению качественного товара/ услуги как продукта совместного творчества коллектива. Другими словами, знание микрофакторов способствует выбору оптимальных путей управления организационным поведением персонала, проведению необходимых мероприятий для его корректировки в специфических, постоянно изменяющихся условиях, связанных с творческой деятельностью.

Творческая деятельность по своей природе является специфической разновидностью человеческого труда, что, с одной стороны, позволяет изучать и воздействовать на нее на основе базовых концепций и методов управления. Однако, с другой стороны, заставляет искать новые управленческие механизмы, которые обеспечивают эффективное функционирование таких трудовых

коллективов. Учет особенностей данного вида деятельности и их влияния на организационное поведение позволяет контролировать и корректировать организационные процессы и достигать новых качественных результатов, что является особенно важным в контексте организационного поведения в трудовых коллективах, занимающихся творческой деятельностью.

Библиографический список

1. Бас, В. Н. Методология управления организационным поведением на основе корпоративной культуры в системе управления персоналом: автореф. дис. ... д-р эконом. наук: 08.00.05. М. Государственный университет управления. 2002 / Бас В. Н. – Режим доступа: <http://www.dissercat.com/content/metodologiya-upravleniya-organizatsionnym-povedeniem-na-osnove-korporativnoi-kultury-v-siste> (дата обращения: 15.02.2017).

2. Герцберг, Ф. Мотивация к работе / Ф. Герцберг. – М.: Вершина, 2007. – 238 с.

3. Головков, А. Н. Теория внутренней и внешней среды в управлении процессами интеграции бизнеса / А. Н. Головков // Российское предпринимательство. 2011. № 12. – Режим доступа: <https://creativeconomy.ru/articles/16105/> (дата обращения 17.02.2017)

4. Одегов, Ю. Г. Организационное поведение в структурно-логических схемах / Ю. Г. Одегов. – М.: Альфа-Пресс, 2007. – 360 с.

5. Организационное поведение в таблицах и схемах: учебное пособие / ред. Г. Р. Латфуллина, О. Н. Громова. – М.: Айрис-Пресс, 2002. – 288 с.

6. Стоянов, И. А. Оценка эффективности управления организационным поведением работника / И. А. Стоянов // Проблемы современной экономики. – 2009. – № 4. (31).

ГУМАНИТАРНОЕ ЗНАНИЕ

HUMANITARIAN KNOWLEDGE

УДК 352.075: 351.752(470.45)

ББК 67.400.74(2Рос-4Вог)+60.563.05

НЕКОТОРЫЕ АСПЕКТЫ ВЗАИМОДЕЙСТВИЯ ОРГАНОВ ВЛАСТИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ С РЕЛИГИОЗНЫМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ: ИСТОРИЯ И СОВРЕМЕННОСТЬ (НА ПРИМЕРЕ ВОЛГОГРАДСКОЙ ОБЛАСТИ)

Е. В. Булюлина, Е. О. Беликова

Аннотация. В статье анализируются основные этапы развития религиозной политики в России на примере конкретного региона. Материалом для статьи послужили архивные источники, статистические данные и социологические исследования.

Ключевые слова: местное самоуправление, религиозные организации, институт уполномоченных по делам религии, вероисповедная политика.

SOME ASPECTS OF COOPERATION BETWEEN PUBLIC AUTHORITIES AND LOCAL SELF-GOVERNMENTS WITH RELIGIOUS BODIES: HISTORY AND MODERNITY (ON THE EXAMPLE OF THE VOLGOGRAD REGION)

E. V. Bululina, E. O. Belikova

Abstract. In the article the main stages of religious policy development of Russia on the example of the certain region are analyzed. Archival sources, statistical data and sociological research have been used as some material for the article.

Key words: local government, religious organizations, the institution of commissioners for religious affairs, religious policy.

В годы Великой отечественной войны произошла резкая смена политического курса Советского государства по отношению к религиозным организациям в сторону либерализации этих отношений и переходу к диалогу с руководством религиозных конфессий, прежде всего Русской православной церкви. О внешне- и внутривластных причинах этих перемен имеется обширная литература [5; 9; 12; 14].

Для реализации своей религиозной политики руководству страны понадобился специальный орган. Совет по делам Русской Православной Церкви был создан постановлением Совета Народных Комиссаров СССР № 993 от 14 сентября 1943 г. [7, д. 779, л. 1]. Аналогичный орган по делам других конфессий был создан постановлением СНК СССР № 572 от 19 мая 1944 г. [4,

д. 1, л. 1]. Он получил название Совет по делам религиозных культов. Постановлением Совета Министров СССР от 8 декабря 1965 г. № 1043 эти два органа были объединены в Совет по делам религий при СМ СССР [9]. Был упразднен постановлением Государственного Совета СССР от 14 ноября 1991 года [1].

Аппарат уполномоченного Совета по делам РПЦ по Сталинградской области был образован Постановлением СНК СССР № 1095 от 7 октября 1943 г. и решением Сталинградского облисполкома № 1859 от 12 января 1944 г. [6, д. 450, л. 109]. Уполномоченным назначен С. Б. Косицын. Уполномоченный по делам религиозных культов по Сталинградской области образован постановлением СНК СССР № 628 от 29 мая 1944 г., им назначен М. А. Чудинов [3, д. 3, л. 1].

Их функции заключались в наблюдении за правильным проведением в жизнь на территории области законов и постановлений правительства по вопросам, относящимся к деятельности РПЦ и других религиозных организаций; представлении Совету по делам РПЦ и Совету по делам религиозных культов информации о деятельности религиозных организаций в области; учет культовых зданий и духовенства и предоставление по ним статистических сведений в Советы и областные советские и партийные органы; рассмотрение заявлений и жалоб верующих и духовенства. Так как функции, организация и деятельность Совета по делам РПЦ и Совета по делам религиозных культов была аналогична, далее будем называть их Советами по делам религий.

Основной формой связи Советов по делам религий с уполномоченными являлись инструкции и указания, направляемые на места. Сотрудники Советов также часто ездили в командировки для того, чтобы разобраться на месте в сложных или спорных вопросах, ознакомиться с положением верующих в каждом конкретном регионе. В свою очередь, уполномоченные направляли в свои центральные органы отчеты, информации, статистические сведения.

Особое внимание в отчетах необходимо было уделять фактам нарушения советского законодательства о религии как со стороны духовенства и верующих (например, самовольное открытие церквей, совершение религиозных треб незарегистрированными священниками и т.п.), так и со стороны местных советских органов (невыполнение решений об открытии церквей, волокита при рассмотрении заявлений, грубое обращение с гражданами и др.). Давалась также подробная характеристика деятельности церквей и религиозных общин, духовенства.

Местные руководители исполкомов и сельсоветов были дезориентированы новой религиозной политикой. Именно эти люди закрывали храмы и монастыри в 1930-е гг., являлись свидетелями массовых арестов священнослужителей (а некоторые и приложили к этому руки), вели антирелигиозную пропаганду. Поэтому переменные вызывали у них недоумение. Уполномоченные сообщали: «В большинстве случаев, когда верующие обращаются в местные органы власти с ходатайствами об открытии церкви или молельного дома, то последние изыскивают все меры к тому, чтобы или отговорить от этого верующих, или же, получив от них заявление, никуда его не направлять» [2, д. 4, л. 13]. «Некоторые работники [райисполкомов и сельсоветов] в настоящем деле волокиту считают полезной, полагая, что благодаря затягиванию оформления вопросов у некоторых инициаторов общин верующих пропадет желание к открытию церк-

вей... Даже имеются мнения отдельных работников, которые нашу требовательность к устранению волокиты склонны рассматривать как стремление, направленное к росту действующих церквей» [3, д. 5, л. 17].

Архивные документы содержат многочисленные донесения уполномоченных в Советы о фактах нарушения законодательства и произвола со стороны местных органов власти.

В середине декабря 1945 г. старообрядческий священник прибыл в хутор Атамановский Сталинградской области по просьбе верующих, но секретарь местной парторганизации прервал его деятельность, отобрал документы о его регистрации, выданные уполномоченным Совета по делам религиозных культов, а на протесты ответил: «Вызовем твоего уполномоченного и дадим ему 15 лет!» [3, д. 4, л. 23].

Происходили анекдотические случаи. Председатель Тормосиновского райисполкома не подписывал никаких документов, даже косвенно относящихся к вопросам религии, объясняя это тем, что он «боится иметь какое-либо касательство к вопросам религиозных культов» [3, д. 4, л. 22].

В г. Урюпинске церковь периодически вносила в районный отдел социального обеспечения деньги, собранные прихожанами на нужды детей-сирот. Райсобес решил, что эти взносы обязательные, стал их требовать в приказном порядке. Урюпинский горсовет решил последовать примеру, вызвали настоятеля церкви и «предложили» оказать материальную помощь горсовету на хозяйственные расходы. Церковный совет выделил 6 тыс. рублей. После этого уже райисполком предложил сделать ему подарок – купить пишущую машинку и керосиновую лампу. После вмешательства уполномоченного по религии должностные лица, причастные к этим фактам, были сняты с работы [2, д. 6, л. 11].

Имелись жалобы от церковных приходов на отделение госбанка, не выдающее им их собственные деньги, находящиеся на хранении в банке [2, д. 8, л. 32].

Ходатайства верующих об открытии церквей отклонялись без оснований с формулировкой: «за нецелесообразностью», «здание церкви занято под сыпной пункт» и т.п. Уполномоченные обращались в Советы по делам религий и вышестоящие органы об отмене подобных решений [2, д. 1, л. 12].

С одной стороны, власть не могла не замечать активного увеличения числа верующего населения, потребностей верующих в создании открытых религиозных общин, открытии церквей и молельных домов. С другой стороны, положительное решение этого вопроса в пользу верующих подрывало авторитет государственной идеологии и политику воинствующего

атеизма. Результатом наметившегося сдвига в государственной вероисповедной политике стали ограничения на деятельность религиозных организаций в послевоенный период. Начиная с 1947 г., такого рода ограничений становилось все больше и больше. Постепенно начинает проводиться политика сокращения числа зарегистрированных церквей и молитвенных домов. Например, в Сталинградской области в конце 1947 г. было зарегистрировано 39 православных храмов, а в апреле 1948 г. их осталось 36, в конце 1949 г. – 34 [10, с. 33]. Эти статистические данные позволяют говорить нам о достаточно большом количестве религиозного населения, значительную часть которого составляет женщины. Это объясняется и тем, что после войны многие вдовы женщины и матери, потерявшие своих детей, искали утешения и поддержки в церкви, особенно этот процент велик среди сельского населения. В городах религиозность населения всегда ниже, чем в сельской местности. Это объясняется отрывом от семейных традиций, утратой связи с народными корнями.

Не будем переоценивать возможности уполномоченных. Их статус заведующих отделом республиканского или край(обл)исполкома не позволял им оказывать существенное влияние на решения председателя или президиума исполкома. Зачастую исполком рассматривал деятельность уполномоченного как второстепенную, отвлекая его на выполнение других поручений. Уполномоченный Совета по религиозным культурам по Сталинградской области М. А. Чудинов жаловался в Совет, что в течение 1946 г. он 150 дней находился в командировках по административно-хозяйственным вопросам, не связанным с его профессиональной деятельностью уполномоченного. Тем не менее в лице уполномоченных верующие и духовенство получили инстанцию, куда они могли обращаться с надеждой на разрешение их проблемы. Об этом свидетельствует тот факт, что уполномоченному по религии граждане жаловались не только на противозаконные действия местной власти, но и на служителей культа, исполнительные органы религиозных общин (пьянство, растраты, грубое обращение с прихожанами, пренебрежение своими обязанностями) [2, д. 4; 6; 8; 12]. Как правило, уполномоченный сообщал об этих фактах благочинному или епископу.

Таким образом, Советы по делам религий и их уполномоченные на местах проводили политику партии и государства по отношению к религии, они выполняли только те задачи, которые перед ними ставились партийно-советскими органами. Однако, выполняя эти задачи ответственно и дисциплинировано, эти органы в пер-

вое десятилетие своей деятельности до некоторой степени способствовали улучшению положения религиозных организаций.

В 1950–1960-х гг. наблюдается новое изменение курса государственной вероисповедной политики. Это связано, прежде всего, с хрущевской «оттепелью». Государственные санкции в отношении религиозных организаций не только не были пересмотрены, но и ужесточились. Советскими органами были вновь выдвинуты требования усиления контроля за религиозными организациями со стороны местных властей. Результатом такой политики в Сталинградской области стали отказы верующим в регистрации их общин, закрытие церквей и молитвенных домов и уже зарегистрированных общин. Эти действия стали поводом для возникновения конфликтных ситуаций между местными властями и представителями религиозных организаций. Кроме того, усложнилась сама процедура регистрации религиозных общин и молитвенных домов, что привело к существованию в области незарегистрированных групп верующих различных религиозных направлений. Положение таких религиозных групп и обществ на территории области осложнилось после издания ряда постановлений районных и областных органов власти. Так, 8 апреля 1960 г. в районной газете г. Котельниково было опубликовано постановление горисполкома «О запрещении деятельности незарегистрированных религиозных обществ и групп верующих», а 22 сентября 1960 г. – постановление «О запрете деятельности незарегистрированных религиозных объединений верующих граждан», предусматривающее штрафные санкции [10, с. 168]. Но эти меры не могли повлиять на существование незарегистрированных религиозных организаций, групп и общин пятидесятников, молокан, адвентистов седьмого дня, иеговистов, мусульман и т.д.

Одним из основных источников по изучению религиозной ситуации в регионах являются отчеты уполномоченных. Их достоверность и субъективность часто зависела от взаимоотношений уполномоченного и лидеров религиозных общин. Начиная с 1954 г., информационные отчеты уполномоченных Совета по делам религиозных культов по регионам подаются 2 раза в год и дают статистическую информацию о религиозной ситуации этого времени. Формально ведение атеистической пропаганды в это время не входило в функции уполномоченных, однако в отчетах С. Б. Косицына первой половины 1950-х гг. даются оценочные суждения об антирелигиозной и религиозной агитации среди населения и мерах, предпринятых

местными властями, по снижению посещаемости церквей верующими в дни Великих церковных праздников [8, с. 142–143]. Основной задачей уполномоченного в этот период был контроль за соблюдением духовенством и мирянами советского законодательства о культах. Уполномоченному приходилось выстраивать отношения с епархиальным руководством, рядовыми настоятелями церквей, церковным активом, верующими гражданами.

Со второй половины 1960-х до середины 1980-х годов советское государство, продолжая практику ограничения деятельности религиозных организаций, пыталось осуществлять это более цивилизованными путями. Следствием этого стало, например, издание в 1975 г. поправок к законодательству о религиозных объединениях, в результате которых многие функции контроля над религиозными структурами из местных советов депутатов трудящихся были переданы в Совет по делам религий [10, с. 36]. Отныне только Совет мог принимать решения о регистрации или снятии с нее религиозных объединений, об открытии или закрытии храмов. Этот шаг в какой-то степени предупреждал администрации местного уровня от неправильных действий по отношению к различным религиозным организациям и позволял осуществлять контроль за выполнением законодательства в этой области людьми, имеющими определенную правовую подготовку. Новая редакция законодательства о религиозных объединениях применялась вплоть до начала социально-политических реформ советского общества в конце 1980-х годов.

В этот период наблюдается рост численности религиозных организаций на территории региона. Во-вторых, появляются одни новые религиозные организации и прекращают существовать другие. В-третьих, многие религиозные общины из числа незарегистрированных переходят в число официально действующих. Но по-прежнему процесс регистрации религиозной общины в государственных органах был тяжелым, долгим, а иногда и невозможным.

В 1989 г. начинается ожесточенная борьба верующих за храмы. В октябре 1990 г. Верховный Совет СССР принял Закон «О свободе совести и религиозных организациях», а Верховный Совет РСФСР – Закон «О свободе вероисповеданий». Согласно союзному закону Совет по делам религий при Совмине СССР получил статус информационного, консультативного и экспертного центра. Российское законодательство вместо Совета по делам религий предусматривало Комиссию по свободе совести и вероисповедания при Верховном Совете РСФСР. Эти законодательные

акты подвели черту под почти 60-летней историей института уполномоченных. После выхода Федерального закона «О свободе совести и о религиозных объединениях» от 26.09.1997 № 125-ФЗ на региональном уровне были созданы отделы по связям и содействию религиозным организациям. В Волгоградской области такой отдел долгое время возглавлял Юрий Тихонович Садченков. В Волгоградской области появился ряд нормативных актов, регулирующих взаимоотношения органов самоуправления и религиозных организаций: Закон Волгоградской области «О защите прав граждан на свободу совести и свободу вероисповедания на территории Волгоградской области» от 1 ноября 2001 г.; Протокол заседания президиума Совета Безопасности Волгоградской области «О соблюдении федерального законодательства о свободе совести, свободе вероисповедания и религиозных объединений в Волгоградской области» от 30 марта 2001 г.; Постановление Главы Администрации Волгоградской области «Об экспертном совете по проведению государственной религиоведческой экспертизы при Администрации Волгоградской области» от 31.05.1999 г. и другие.

Экспертный совет по проведению государственной религиоведческой экспертизы действует в Волгоградской области и в настоящее время. Состав совета формируется из представителей органов государственной власти, специалистов в области религиоведения, отношений государства и религиозных организаций.

После реорганизации структуры Администрации Волгоградской области взаимодействием с религиозными организациями занимается сектор по связям и содействию религиозным организациям отдела по взаимодействию с политическими партиями и религиозными организациями управления по внутренней политике аппарата Губернатора и Правительства Волгоградской области, который возглавляет Федоренков Юрий Юрьевич. Одной из основной целью работы отдела является **оказание практической помощи работникам муниципальных органов власти в вопросах правоотношений с религиозными объединениями.**

Таким образом, в настоящее время наблюдаются благоприятные условия для создания и работы различных религиозных организаций, ведется подготовка кадров в органах власти, и местного самоуправления для работы с ними. Примером этого может служить небольшой, но постоянный рост численности зарегистрированных в органах юстиции религи-

озных организаций, отсутствие конфликтов на религиозной почве, создание ряда нормативно-правовых актов, направленных на соблюдение в области принципа свободы совести и вероисповедания. Основными направлениями работы остаются межрелигиозное взаимодействие, толерантность и противодействие экстремизму.

Библиографический список

1. Ведомости Съезда народных депутатов и Верховного Совета СССР. 1991. № 50. Ст. 1421.
2. ГАВО. Ф. Р-6284. Оп. 2.
3. ГАВО. Ф. Р-6285. Оп. 2.
4. ГАРФ. Ф. 6991. Оп. 4.
5. Гордун, С. Русская православная церковь при Святейших патриархах Сергии и Алексии / С. Гордун // Вестник РХСД. – 1990. – № 158. – С. 78–129.
6. Государственный архив Волгоградской области (ГАВО). Ф. Р-2115. Оп. 1.
7. Государственный архив Российской Федерации (ГАРФ). Ф. 5446. Оп. 44.
8. Мордвинов, С. В. Русская православная церковь на Нижней Волге и Дону в 1941–1953 гг.: возрождение социокультурных тради-

ций: дис. ... канд. ист. наук: 24.00.01 / Мордвинов С. В. – Волгоград, 2014. – 308 с.

9. Одинцов, М. И. Религиозные организации накануне и в годы Великой Отечественной войны / М. И. Одинцов. – М.: РГАС, 1995. – 133 с.

10. Религиозные организации Нижней Волги и Дона в XX веке: Сб. документов. Сост. О. Ю. Редькина, Т. А. Савина; под ред. М. М. Загорулько. – Волгоград: Изд-во ВолГУ, 1998. – 314 с.

11. Собрание постановлений Правительства СССР (СП СССР). – 1965. – № 25. – Ст. 221.

12. Сосковец, Л. И. Советы по делам религий как проводники государственной политики в отношении церкви // Известия Томского политехнического университета / Л. И. Сосковец. – 2008. – Т. 312. – № 6. – С. 162–167.

13. Чеботарев, С. А. Тамбовская епархия 40–60 гг. XX века / С. А. Чеботарев. – Тамбов: ЮЛИС, 2004. – 379 с.

14. Чумаченко, Т. А. Государство, православная церковь, верующие. 1941–1961 гг. / Т. А. Чумаченко. – М.: АИРО-XX, 1999. – 248 с.

УДК 352.075: 342.4(470)

ББК 67.400.7+67.400.11(2Рос)

**ФОРМАЛИЗАЦИЯ КОНЦЕПЦИИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ
В КОНСТИТУЦИИ РОССИИ**

В. В. Задорин, О. П. Ковальчук

Аннотация. В работе представлены результаты формализации системы понятий, описывающих принципы местного самоуправления, заложенных в Конституции России. Авторы приходят к выводу, что представление данных принципов в Федеральных законах от 06.10.2003 № 131-ФЗ и 27.05.2014 № 136-ФЗ создает потребность в дополнительном согласовании понятий «перераспределение полномочий» и «наделение полномочий».

Ключевые слова: формализация, нормативно-правовой акт, местное самоуправление.

**FORMALIZATION OF THE CONCEPT OF LOCAL SELF-GOVERNMENT
IN THE CONSTITUTION OF RUSSIAN FEDERATION**

V. V. Zadorin, O. P. Kovalchuk

Abstract. The results of the formalization of a system of concepts describing the principles of self-government, enshrined in the Constitution the Russian Federation are presented. The authors conclude that the presentation of these principles in the federal law on 10.06.2003 № 131-Federal Law and 05.27.2014 № 136-Federal Law creates the need for further harmonization of the concepts of "devolution of power" and "empowerment".

Key words: formalization, law, self-government.

Формализация как метод изучения нормативно-правовых актов. Идея формализации совокупности взаимосвязанных высказываний и

построения формальных систем для выявления логической структуры этой совокупности, а также для исследования отдельных свойств выска-

званий в системе и системы в целом возникает в области изучения логики и оснований математики в начале XX века. В этот период Гильбертом и его сотрудниками Аккерманом и Бернайсом были получены выдающиеся результаты по формализации математических теорий, построению формальных систем для изучения свойств этих теорий, а также созданию теории доказательств (метаматематики) [11, 3, 4]. Исследования гильбертовой школы стали называться *формализмом* и противопоставляться логицизму и интуиционизму. Следующим знаковым для нас событием стали: формулировка Геделем теорем о непротиворечивости и полноте формальных арифметик, их доказательства и интерпретации. Разработка формальных систем, теории доказательств, осмысление значения геделевских теорем для математики и науки в целом, а также построение теории рекурсивных функций в значительной мере кульминировали в концепции Клини [6, 8], чьи методологические изыскания послужили основанием нашей работы.

Тема формализации нормативно-правовых актов и аргументативных процессов, сопровождающих правотворческую и правоприменительную деятельность, сегодня приобретает особую актуальность в связи с интенсивными разработками алгоритмов и сценариев применения искусственного интеллекта и использования результатов этих разработок в юридической практике. Итоги междисциплинарных исследований правоведов, логиков и инженеров вызывают оживленные дискуссии. В качестве показательной иллюстрации следует упомянуть обсуждение прикладных аспектов функционирования формализованной структуры для аргументированно обоснованного вывода (framework for argumentation-based inference) профессора кафедры информатики и компьютерных наук Университета Утрехта и Университета Гронингена Г. Праккеннаи, его коллеги с кафедры информатики Королевского колледжа в Лондоне С. Моджила, а также их оппонента – Л. Амгоуд из Университета Тулузы – одной участниц проекта AMANDE (Advanced Multilateral Argumentation for Dyliberation) [14]. В отечественной науке тема формализации нормативно-правовых актов еще не раскрыта должным образом: за исключением ряда работ [5, 13] доцента кафедры теории права Южного федерального университета Н. Б. Ельчаниновой, специальные исследования этой проблематики обнаружить достаточно сложно. Автор вышеперечисленных работ проделал заслуживающий уважения путь от анализа структуры нормативно-правовых актов в рамках логики вы-

сказываний и деонтической логики до развертывания в формальном представлении в виде алгоритмов содержания нормативно-правовых актов.

Специфика нашей работы заключается, во-первых, в выборе для формализации положений и принципов местного самоуправления, заложенных в Конституции Российской Федерации [10], а во-вторых, в ограничении формализации средствами классической логики для выявления корректности (некорректности) осуществления процедур классификации и определения понятий, составляющих систему содержащихся в Конституции принципов местного самоуправления, предметно включающую: 1) органы местного самоуправления, 2) перечень вопросов их ведения и 3) перечень их полномочий.

Формализация положений Конституции России об органах местного самоуправления. Понятие *органы местного самоуправления* впервые встречается в Конституции уже в п. 2 ст. 3, где через перечисление определяются способы осуществления народом своей власти: «Народ осуществляет свою власть непосредственно, а также через органы государственной власти и органы местного самоуправления». Иными словами, народовластие может быть осуществлено 1) непосредственно, либо 2) через посредника. В качестве которого выступают: а) органы государственной власти либо б) органы местного самоуправления. С точки зрения классической логики в данном случае процедура определения понятия народовластия через перечисление способов его осуществления эквивалентна процедуре деления родового понятия (*способ осуществления народовластия*) на видовые понятия (*непосредственный способ осуществления народовластия, осуществление народовластия через органы государственной власти и осуществление народовластия через органы местного самоуправления*), где основанием деления выступает способ осуществления народовластия. И на этом шаге **допускается нарушение правила последовательности деления понятий при классификации**, заключающегося в требовании на каждом шаге осуществлять деление только по одному основанию.

Иными словами, с точки зрения классической логики, следовало бы, *во-первых*, способы осуществления народовластия поделить на непосредственные и опосредованные, где основанием дихотомического деления выступало бы использование средства. *Во-вторых*, понятие «осуществление народовластия без использования средства» поделить на видовые понятия «референдум» и «выборы», где основанием деления

выступает предмет выражения волеизъявления, а понятие «осуществление народовластия с использованием средства» поделить на понятия «осуществление народовластия органами государственной власти» и «осуществление народовластия органами местного самоуправления», где основанием деления выступает принадлежность к органам государственной власти. В-третьих, понятие «осуществление народовластия органами государственной власти» делится на понятия «осуществление народовластия органами государственной власти Российской Федерации» и «осуществление народовластия органами государственной власти субъекта федерации», где основанием деления выступает принадлежность органа государственной власти к определенному уровню органов государственной власти.

В п. 1н статьи 72 Конституции утверждается, что «установление общих принципов организации системы органов государственной власти и местного самоуправления» находится в совместном ведении Российской Федерации и ее субъектов. В п. 1 статьи 130 определяется цель (предназначение) местного самоуправления, заключающаяся в решении двух следующих задач (выполнении функций): 1) самостоятельное решение населением вопросов местного значения, и 2) владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью. В п. 2 – разновидности способов осуществления местного самоуправления: референдум, выборы, другие формы прямого волеизъявления, через выборные и другие органы местного самоуправления.

В п. 2 ст. 132 говорится: «Органы местного самоуправления могут наделяться законом отдельными государственными полномочиями с передачей необходимых для их осуществления материальных и финансовых средств. Реализация переданных полномочий подконтрольна государству». Именно нарушение этого пункта (об источнике наделения полномочиями) легло в основу одного из оснований для решения Конституционного суда от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 г. «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области»» [11].

В целом, данное постановление – и здесь можно вполне согласиться с О. А. Ежуковой – указывает на то, что «вопросы местного значения могут и должны решать именно органы местного самоуправления или население непосредственно, а не органы государственной вла-

сти. Недопустимость же ограничения прав местного самоуправления и принадлежащих ему полномочий по вопросам местного значения составляет одну из основ конституционного статуса местного самоуправления... Именно поэтому в федеральном законодательстве отсутствует какое бы то ни было указание на возможность передачи органам государственной власти полномочий по вопросам местного значения» [4].

Если совокупность принципов местного самоуправления, сформулированных в Конституции РФ, представить в виде формальной системы, то их конкретизация в Федеральных законах от 06.10.2003 № 131-ФЗ [13] и 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ [12] предстанет в качестве модели (или представления) данной системы. С момента принятия основного закона прошло двадцать три года и, очевидно, что нормативные акты, принятые за истекший период, с содержательной точки зрения, более подробно, нежели Конституция, проясняют отношения органов государственной власти и органов местного самоуправления по вопросам их взаимодействия. Однако, ряд правоведов считает, что некоторые положения 136-ого закона противоречат концепции («духу, а не букве») закона 131-ого. Такова, например, позиция О. А. Ежуковой в работе «Современный законодательный подход к правовому регулированию компетенции органов местного самоуправления» [4].

О. А. Ежукова считает, что первоначально Федеральный закон № 131-ФЗ базировался на идее четкого определения границ ответственности местного самоуправления. И в 2003 г. законодатель жестко ограничил полномочия субъектов РФ в области правового регулирования организации местного самоуправления, за субъектами РФ сохранялось право регулировать только те вопросы, которые были прямо предусмотрены Федеральным законом № 131-ФЗ. При этом право определять компетенцию органов местного самоуправления у субъектов РФ отсутствовало. Такой подход законодателя призван был не только обеспечить разграничение сфер ответственности государства и местного самоуправления, но и решить проблему формирования стабильной и достаточной экономической основы местного самоуправления, адекватной объемам возложенных на муниципальный уровень задач. Предполагалось, что перечень вопросов местного значения, зафиксированный в одном единственном федеральном законе № 131, легко будет просчитать с точки зрения финансовых потребностей муниципальных образований, а следовательно, экономические основы местного самоуправления

также легко будет адаптировать под изменения компетенции органов местного самоуправления.

Но в итоге с принятием Федерального закона от 27 мая 2014 г. произошёл открытый и радикальный отказ от идеи установления исчерпывающих перечней вопросов местного значения. Законодатель это выразил следующей формулировкой в ст. 1 данного закона: «законами субъекта Российской Федерации может осуществляться перераспределение полномочий между органами местного самоуправления и органами государственной власти субъекта Российской Федерации», тогда как Конституция РФ и Федеральный закон № 131-ФЗ говорят нам о «наделении полномочий». Таким образом, по мнению О. А. Ежуковой, принятие ФЗ № 136 предоставляет субъектам РФ широкие возможности участия в определении компетенции органов местного самоуправления, что неизбежно влечет за собой риск нарушения прав местного самоуправления.

Резюмируя все вышесказанное, следует отметить, что интерпретация на предметной области законов от 06.10.2003 № 131-ФЗ и 27.05.2014 № 136-ФЗ системы принципов местного самоуправления, заложенных в Конституции, создает потребность в соотнесении понятий «перераспределение полномочий» и «наделение полномочий». И крайне желательно, на наш взгляд, чтобы данная правотворческая деятельность велась в сотрудничестве правоведов, логиков, представителей органов государственной власти и органов местного самоуправления.

Библиографический список

1. *Гильберт, Д.* Основы теоретической логики / Д. Гильберт, В. Аккерман. – М.: URSS, 2010. 304 с.
2. *Гильберт, Д.* Основания математики. Том 1. Логические исчисления и формализация арифметики / Д. Гильберт, П. Бернайс. – М.: Наука, 1979. – 557 с.
3. *Гильберт, Д.* Основания математики. Том 2. Теория доказательств / Д. Гильберт, П. Бернайс. – М.: Наука, 1982. – 653 с.
4. *Ежукова, О. А.* Современный законодательный подход к правовому регулированию компетенции органов местного самоуправления / О. А. Ежукова // Конституционное и муниципальное право. – 2015. – № 3.
5. *Ельчанинова, Н. Б.* Проблемы извлечения знаний из текстов нормативно-правовых актов и их формального представления / Н. Б. Ельчанинова // Известия ЮФУ. – Технические науки, 2003. – № 5 (34).

6. *Клини, С. К.* Введение в метаматематику / С. К. Клини. – М.: «ЛИБРОКОМ», 2009. – 528 с.

7. *Клини, С. К.* Математическая логика / С. К. Клини. – М.: Едиториал УРСС, 2005. – 480 с.

8. *Праккен, Г.* Формализация споров о законодательных инициативах в виде практического рассуждения / Г. Праккен / Логико-философские штудии. Том 13 (№ 4), 2016. – Режим доступа: <http://ojs.philosophy.spbu.ru/index.php/lphs/article/view/499> (дата обращения: 10.01.2017).

9. *Саак, А. Э.* К вопросу о логической структуре нормы права / А. Э. Саак, И. Г. Иванов, Н. Б. Ельчанинова // Известия ЮФУ. Технические науки. – 1998. – № 1 (7).

10. Конституция Российской Федерации: принята всенародным голосованием 12 декабря 1993г. – Режим доступа: <http://publication.pravo.gov.ru/Document/View/0001201408010002> (дата обращения: 10.01.2017).

11. Постановление Конституционного Суда РФ от 30 ноября 2000 г. № 15-П «По делу о проверке конституционности отдельных положений Устава (Основного закона) Курской области в редакции Закона Курской области от 22 марта 1999 года «О внесении изменений и дополнений в Устав (Основной закон) Курской области» // СЗ РФ. – 2000. – № 50. – Ст. 4943.

12. Федеральный закон от 27 мая 2014 г. № 136-ФЗ «О внесении изменений в статью 26 Федерального закона «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета – Федеральный выпуск № 6393 (121). – Режим доступа: <https://rg.ru/2014/05/30/samoupravlenie-dok.html> (дата обращения: 10.01.2017).

13. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // Российская газета. – № 3316 (0). – Режим доступа: <https://rg.ru/2003/10/08/zakonsamouprav.html> (дата обращения: 10.01.2017).

14. *Amgoud, L.* Five weaknesses of ASPIC+ // Chapter Advances in Computational Intelligence Volume 299 of the series Communications in Computer and Information Science. P. 122–131.

15. *Modgil, S., Prakken, H.* The ASPIC+ framework for structured argumentation: a tutorial / Argument and Computation 5 (1):31-62 (2014).

УДК 159.923.2

ББК 87.524.3

ВЛИЯНИЕ РОДИТЕЛЬСКИХ ПОСЛАНИЙ НА ФОРМИРОВАНИЕ ПРЕДСТАВЛЕНИЙ О ТЕЛЕСНОМ «Я»

И. В. Карева, Л. А. Марянина

Аннотация. В данной статье рассматривается механизм влияния семейных установок на становление отношения к телесному образу «Я». Особое внимание уделяется роли родителей в данном процессе, анализируется их влияние на формирование образа телесного «Я» и последующее отношение индивида к нему. Предлагаемое теоретическое исследование отражает изменение телесного самоотношения личности в процессе социализации и взросления. Кроме того, описываются основные составляющие концепции телесного «Я», и факторы, влияющие на её становление. А также, представлен обзор данной проблемы в исследованиях отечественных и зарубежных авторов.

Ключевые слова: образ тела, социализация, родительские послания, телесное «Я», компоненты концепции телесного «Я», телесное самоотношение, социальные оценки и установки.

THE INFLUENCE OF PARENTAL MESSAGES ON THE FORMATION OF THE PHYSICAL «I» NOTION

I. V. Kareva, L. A. Marianina

Abstract. This article discusses the mechanism of family influence on the formation of relationships towards physical image of "I". Special attention is paid to the role of parents in this process. Their influence on formation of physical image "I" and the subsequent attitude of the individual to it are analyzed. The proposed theoretical study reflects changes in the physical self-concept of the individual in the process of socialization and growing up. It also describes the main components of the concept of the physical "I" and the factors influencing its formation. An overview of this issue is presented in national and foreign authors' research.

Key words: body image; socialization; parent messages; physical «I»; the components of the physical «I» concept; the social assessment and installation.

На сегодняшний день достаточно хорошо изучены факторы, влияющие на отношение к образу телесного «Я». К ним чаще всего относят: общество, СМИ, культуру, ближайшее окружение.

Концепция телесного «Я» включает в себя несколько составляющих:

1) когнитивный компонент, отражающий внешность, образ тела, и выражающийся в убеждениях человека и его высказываниях о собственном теле;

2) эмоционально-оценочный компонент, выражается в эмоциональном отношении к телу. Характеризуется его удовлетворенностью / неудовлетворенностью, принятием или, напротив, непринятием;

3) поведенческий компонент включает в себя предполагаемые и конкретные действия, такие как забота о собственном теле и реагирование на телесные сигналы.

К факторам влияния на становление концепции телесного «Я», можно отнести культурные стереотипы, представления об идеальном теле (транслируемые обществом), близкий социальный круг, средства массовой информации [9, с. 501–503].

Т. Ф. Кэш считает социум одним из главных факторов, влияющих на формирование телесного образа. Согласно ее концепции, самое значимое влияние на становление образа тела оказывает восприятие индивидом мнения общестственности, а именно представления о том, какими параметрами и характеристиками должно обладать идеальное тело [7].

Стоит отметить, что одни и те же телесные характеристики могут не одинаково оцениваться в разных культурах. Более того, отношение к телу в течение времени меняется и в пределах одной культуры, этот процесс зависит от многих внешних факторов. Изучая жизненный уклад различных культур, М. Мид пришла к выводу, что становление половой идентичности в раннем

возрасте происходит в результате восприятия тел окружающих, прежде всего близких родственников [4].

По мнению многих исследователей, представление об образе тела развивается в результате социальных оценок и установок, которые ребенок получает от значимых людей. Эти оценки могут быть как прямыми (например, оскорбления), так и опосредованными (обеспокоенность членов семьи по поводу своей внешности) [6, с. 12–16]. Исследования показывают, что чем чаще ребенок слышит негативные комментарии, касающиеся его внешности, тем большее недовольство ею он испытывает. Кроме того, большое влияние оказывают телесные контакты ребенка с родителями, их частота, эмоциональные послы и информационное содержание. Наиболее травматично на ребенке сказывается отсутствие телесных контактов с матерью. Но и чрезмерность (гиперопека), также может привести к развитию негативной концепции телесного «Я».

Так если в младенческом возрасте необходим тесный тактильный контакт ребенка с родителями, то для младшего школьного возраста, эта потребность снижается. Начинается процесс естественной психологической сепарации и стремление к самостоятельности. Такое отделение крайне важно для социального созревания ребенка, его самореализации и психического здоровья в целом [2].

Одной из основных задач подросткового периода считается реконструкция образа телесного «Я», и построение половой идентичности, а также последующий переход к взрослой сексуальности [5]. Особенности восприятия собственной внешности прямым образом влияют на формирование многих личностных качеств, таких как уверенность, самооценка, замкнутость – открытость, индивидуализм, жизнерадостность. Близкое окружение оказывает влияние на формирование отношения к телесному «Я» не только не вербально (образ жизни, телесный контакт и т.д.), но и через вербальные механизмы. Вторые, в свою очередь, делятся на два вида: прямые послания оценки и послания, выражающиеся в табуировании определенных тем.

Т. В. Кейсевич и Е. В. Зиновьева в своих исследованиях данного вопроса к вербальному способу воздействия семьи, относят: речевые высказывания в виде пословиц, поговорок, кры-

латых выражений о физическом теле и внешности. Кроме того, авторы выявили связь между конфликтным отношением девушек к собственному телу и родительскими посланиями, которые содержали негативные оценки [1, с. 102–109].

Основываясь на многочисленных исследованиях Н. О. Мелешкова, выдвинула предположение о существовании «семейной концепции тела», которая представляет собой совокупность устойчивых, разделяемых всеми членами семьи и передающихся по наследству представлений о физическом теле. Так, например, она рассматривала фактор влияния родительских слов и поступков по отношению к телу ребенка на его представления о своей внешности в будущем. Анализируя характеристики, называемые респондентами при описании собственной внешности, Мелешко обнаружила их совпадение на 60 % с теми характеристиками, которые выделяли их матери [3, с. 121–127].

Также к факторам, влияющим на степень удовлетворенности собственнo внешности, можно отнести характер общения детей с родителями. Например, рядом исследователей было обнаружено, что затруднения в общении с матерью у девочек приводят к формированию негативных переживаний в отношении собственного тела, в то время как присутствие доверительности в общении между матерями и сыновьями способствует формированию удовлетворенности телом у мальчиков [8, с. 336].

Рассматривая детско-родительские отношения как фактор, влияющий на поведение ребенка, можно утверждать, что по мере взросления ребенок перенимает установки родителей по отношению к телесному образу. Что в свою очередь может привести к деформации собственных представлений. Немаловажное влияние оказывает и то, как семья реагирует на образы транслируемые культурой, и фактор ее эмоциональной открытости. Таким образом, родители как наиболее значимые фигуры, играют главную роль в формировании у ребенка концепции телесного «Я». Влияние может оказываться как через прямые послания, при этом важную роль играет эмоциональная окраска таких посланий, так и через табуирование определенных тем.

Библиографический список

1. Кейсевич, Т. В. Семейные установки на внешность и отношение молодых женщин к своему физическому «Я» / Т. В. Кейсевич, Е. В. Зиновьева. – СПб., 2013. – 240 с.
2. Лангмейер, И. Психическая депривация в детском возрасте / И. Лангмейер. – Прага, 1984. – Режим доступа: <http://gestalt-taganrog.ru/articles/deprivatio1.shtml> (дата обращения 12.12.2016).
3. Мелешкова, Н. О. Внутрисемейные детерминанты формирования концепции телесного «Я» / Н. О. Мелешкова // Цветкова Л. А., Чеснокова В. Б. (ред.) Сборник статей по материалам лучших дипломных работ выпускников факультета психологии СПбГУ. 2004. – СПб.: Изд-во С.-Петербур. ун-та, 2005. – 150 с.
4. Мид, М. Культура и мир детства / М. Мид. – М.: Наука. 1988. – 429 с.
5. Сахарова, В. Г. Психология тела. Диагностика отношения к телу / В. Г. Сахарова. – СПб.: Речь, 2011. – 112 с.
6. Сивуха, С. В. Образ собственного тела: разработка инструмента для оценки / С. В. Сивуха // Психологический журнал. – 2006. – № 2.
7. Cash, T. F. Körperbild: Ein Handbuch der Theorie, Forschung und klinische Praxis / T. F. Cash // The Guilford Press. – 2002. – 530 s.
8. Mahler, M. S. Die Psychische Geburt des Menschen. Symbiose und Individuation / M. S. Mahler, F. Pine, A. Bergman. – Frankfurt: Fischer. 1978. – 336 s.
9. Rossmann, S. Vomhässlichen Entleinzumschönen Schwan, Medien und Kommunikationsswissenschaft / S. Rossmann // The Press 2005. – 654 s.

СЛОВО МОЛОДОМУ УЧЕНОМУ

THE WORD FROM YOUNG SCIENTISTS

УДК 352.075(470)
ББК 67.400.73(2Рос)

СОВРЕМЕННЫЕ ВЫЗОВЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

Е. В. Зудова

Аннотация. В статье представлены актуальные вопросы несбалансированности межбюджетных отношений на уровне государственной власти и местного самоуправления, несовершенства действующего законодательства и вовлеченности населения в отечественную систему контроля муниципальных образований. По мнению автора, решение ключевых проблем и формирование предпосылок для эффективного функционирования органов местного самоуправления – важнейшая политическая задача в современной России.

Ключевые слова: вопросы местного значения, муниципальное управление, органы местного самоуправления, участие населения, межмуниципальное сотрудничество, финансовая самостоятельность.

MODERN CHALLENGE AND PERSPECTIVES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA

E. V. Zudova

Abstract. The article presents the topical issues in the sphere of imbalance of interbudgetary relations at the government and local government levels, imperfection of the current legislation and of involvement of the population in a domestic control system of municipalities. According to the author, solving key challenges and creation of preconditions for effective functioning of local governments is the most important political task in contemporary Russia.

Key words: questions of local value, municipal management, local governments, population participation, inter-municipal cooperation, financial independence.

В современном мире местное самоуправление выступает неотъемлемым элементом гражданского общества, как первостепенный инструмент демократии в лице народа. Находясь в непосредственной близости с населением, органы власти муниципального уровня охватывают основные сферы общественной жизни: реализовывая политические права и свободы гражданина на территории муниципального образования, активно участвуя в рыночной экономической системе, гарантируя социальные условия достойной жизни и свободного развития человека, исполняя обязанности центра духовно-нравственного воспитания.

Многозадачность и ответственность перед населением органов местной власти с учетом формирования новых вызовов и противоречий

определяют основные векторы перспективного развития местного самоуправления в России на ближайшее будущее. На основе анализа ключевых событий в развитии местного самоуправления в 2015–2016 гг. Шугрина Е. С. выделяет ряд устойчивых тенденций:

- акцент на совершенствовании российского федерализма, политики и экономики регионов и их неотъемлемой части – местного самоуправления;
- активный рост изучающих проблемы взаимодействия регионов и муниципальных образований дискуссионных площадок;
- в обсуждениях особенностей пространственного развития территорий особую значимость придают местному самоуправлению;

• в мероприятиях, посвященных местному самоуправлению, стараются обсуждать особенности вовлечения населения в местное самоуправление [7, с. 4–5].

Первые два пункта находят свое отражение в количественном росте и качественном многообразии дискуссионных площадок, на которых рассматриваются современные вызовы и перспективы развития одного из ключевых институтов гражданской самореализации – местного самоуправления.

Прошедшая летом 2016 г. конференция Всероссийского совета местного самоуправления «Местное самоуправление: служение и ответственность» собрала участников со всей страны – от Архангельска до Якутии, в число которых вошли члены Совета Федерации, депутаты Государственной Думы, главы регионов и муниципальных образований, депутаты представительных органов власти и члены общественных организаций. Участники конференции во главе с президентом Общероссийского Конгресса муниципальных образований, председателем Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Виктором Борисовичем Кидяевым обсуждали ключевые изменения в системе местного самоуправления за последние несколько лет. Это появление возможности для целевой подготовки кадров, размещение вакансий муниципальной службы на общедоступном федеральном сайте, законодательное усиление профилактики коррупции на муниципальном уровне, принятие законов о стратегическом планировании (Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации»), а также о государственно-частном и муниципально-частном партнерстве (Федеральный закон от 13.07.2015 № 224-ФЗ «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации») [3, с. 28].

Среди итогов конференции заметна популярность обсуждения нововведений в законодательство в сфере местного самоуправления и разработка проектов по усовершенствованию различных нормативно-правовых актов в будущем, что говорит об актуальности совершенствования правовой базы в области местного самоуправления как одном из ключевых направлений государственной политики. Е. В. Гришай и В. М. Палий на основе анализа нормативно-правовой базы на федеральном уровне, уровне субъектов Российской Федерации и уровне му-

ниципальных образований определили основные направления совершенствования законодательного регулирования местного самоуправления:

• повышение ответственности органов местного самоуправления перед государством (усиление властной вертикали);

• повышение ответственности органов местного самоуправления перед населением (развитие демократических начал местного самоуправления);

• обеспечение баланса между полномочиями (правами и обязанностями) органов местного самоуправления и материально-финансовыми ресурсами, находящимися в их распоряжении (совершенствование межбюджетных отношений);

• совершенствование механизмов судебного разрешения конфликтов, связанных с осуществлением местного самоуправления [2, с. 54].

Экспертная площадка «Местное самоуправление» действует в рамках Общероссийского гражданского форума в 2015–2016 гг., в 2016 г. в качестве приоритетной темы была выбрана «Межмуниципальное сотрудничество: барьеры, возможности и перспективы», что определяет еще одно перспективное направление развития местного самоуправления: развитие межмуниципального сотрудничества и прямых коммуникаций. Преодоление локальной замкнутости для оперативного обмена опытом и инновациями между соседними муниципальными районами окажет положительный эффект на государственном и муниципальном управлении, сменив доминирование вертикальных взаимоотношений на горизонтальные.

Последние два пункта, указанные Е. С. Шугриной, находят свое отражение в Стратегии развития Волгограда до 2030 г., где одной из основных целей выступает «создание эффективной модели местного самоуправления Волгограда на основе максимального вовлечения и консолидации общества в решении вопросов местного значения и организации партнерских отношений между органами местного самоуправления Волгограда и заинтересованными участниками». Ключевыми индикаторами, по мнению авторов Стратегии, должны выступать удовлетворенность населения деятельностью органов местного самоуправления Волгограда; уровень удовлетворенности населения качеством и доступностью государственных и муниципальных услуг; количество преступлений на 10 тыс. жителей.

В октябре 2016 г. электронные и печатные средства массовой информации города в большом количестве публиковали новость о том, что

впервые благодаря коллективной работе населения, бизнеса и власти был принят «документ общественного согласия» – Стратегия развития Волгограда до 2030 года. Активное обсуждение базового документа, определяющего приоритеты, цели и задачи социально-экономического развития Волгограда и муниципального управления на период до 2030 г., проходило на различных общественных площадках в течение нескольких месяцев. Участники расширенного заседания экспертного совета Волгограда одобрили проект стратегии, который в конце сентября и начале октября выносился на обсуждение в специально организованных встречах с жителями каждого района города, а завершающим этапом обсуждения стали публичные слушания в администрации Волгограда. Несмотря на активную рекламную кампанию и придание особой роли населению как основному автору документа в народном голосовании на сайте городской администрации, определившем новый имиджевый слоган в рамках внедряемой Стратегии развития города: «Волгоград-2030: Непобежденный. Возрожденный. Наш», приняли участие всего 98 жителей нашего города-миллионера. Активизирование дискуссии о необходимости вовлечения и непосредственного участия населения в местном самоуправлении в российском научном обществе и в политической среде определяет еще одну тенденцию в развитии местного самоуправления, но, как показывает практика, она остается на уровне разработки теоретической основы, не показывая ожидаемых результатов.

Выступая сторонником необходимости вовлечения населения в местное самоуправление, Шомнина Е. С. указывает причину безразличности и инертности населения – психологическая неподготовленность большинства местных жителей к осуществлению самоуправления из-за отсутствия необходимых знаний и опыта [6]. По мнению автора статьи, для преодоления психологического барьера необходимо уделять особое внимание формированию гражданского общества, ликвидации правовой безграмотности населения и снижению социальной напряженности на местном уровне, учитывая социокультурные факторы развития территорий. В свою очередь, Макаренков Е.В. выделяет несколько политических причин низкой активности населения в решении местных вопросов на уровне муниципальных образований:

- исторически сложившаяся тенденция отношения населения к власти в России, основанная на латентном или открытом недоверии к органам власти, в том числе на муниципальном уровне;

- представительные органы власти на практике зачастую зависят от местных администраций, выражая по отношению к последним политику подчинения;

- несамостоятельность местного самоуправления, что напрямую противоречит ст. 12 Конституции РФ, и выстраивание работы в качестве третьего нижнего уровня государственной власти;

- скептицизм населения относительно возможностей органов местного самоуправления в решении проблем, в первую очередь, ввиду слабой обеспеченности материальными и бюджетными ресурсами [4, с. 56].

Скептическое настроение местных жителей основывается на современных реалиях экономической несамостоятельности органов местной власти, что играет немалую роль в перспективном развитии местного самоуправления. Следствием финансовой слабости муниципальных образований становится государственная поддержка в виде безвозмездных перечислений из федерального и регионального бюджета, включающие дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности муниципальных образований. В сложившейся ситуации невозможно говорить о фактической самостоятельности в принятии решений и способности успешного развития [5, с. 57]. В качестве рекомендуемых мер по развитию местного самоуправления по-прежнему актуальны такие механизмы, как демократизация межбюджетных отношений, упрощение налоговой системы и совершенствование механизма бюджетного выравнивания [1, с. 62].

Для определения основополагающих стратегических направлений дальнейшего развития местного самоуправления необходимо рассматривать его одновременно и в русле общегосударственных тенденций, и выделяя его специфические черты в системе публичной власти государства. Только объединяя усилия работы представителей мира науки и различных субъектов политики, а также учитывая инициативы, исходящие напрямую из народа, возможно построение эффективно работающей системы органов местной власти в условиях вызовов современности. На основе проведенного в статье анализа можно сделать вывод о перспективах развития местного самоуправления на ближайшее будущее:

- прогнозируемый количественный и качественный рост дискуссионных площадок на набирающую актуальность тему развития местного самоуправления;

- дальнейшее совершенствование правового регулирования в области местного самоуправления, обусловленное рядом пробелов и коллизий в действующем законодательстве, которые препятствуют эффективной реализации одной из основополагающих форм народовластия;

- развитие межмуниципального сотрудничества и прямых коммуникаций между органами местной власти на горизонтальном уровне, как механизма трансляции практики решения вопросов местного значения;

- разработка методов мотивации непосредственного участия населения в местном самоуправлении и вовлечения в процесс жизнедеятельности муниципального образования;

- поиск возможных путей становления финансовой самостоятельности органов местного самоуправления, снижающих принцип дотационных взаимоотношений и зависимости от регионального уровня власти.

Библиографический список

1. Адуков, Р. Х. Проблемы и пути совершенствования местного самоуправления на селе / Р. Х. Адуков, А. Н. Адукова // Местное самоуправление в Российской Федерации. – 2007. – № 7.
2. Гришай, Е. В. К вопросу совершенствования законодательного регулирования деятельности органов местного самоуправления / Е. В. Гришай, В. М. Палий // Общество и право. – 2014. – № 1 (47).

3. Зудова, Е. В. Органы местного самоуправления: взаимодействие власти с народом / Е. В. Зудова // Актуальные вопросы современной науки: теория и практика: материалы IV межрегиональной научно-практической конференции (АОЧУ ВО «Московский финансово-юридический университет МФЮА» Волгоградский филиал). – Волгоград: Изд-во ИП Никулин. 2016. – С. 27–29.

4. Макаренков, Е. В. Вовлеченность населения в систему местного самоуправления муниципальных образований как политическая проблема / Е. В. Макаренков // Научные и образовательные проблемы гражданской защиты. – 2013. – № 4.

5. Постриганов, Е. В. Местное самоуправление в современной России: проблемы и перспективы / Е. В. Постриганов // Территория новых возможностей. Вестник Владивостокского государственного университета экономики и сервиса. – 2014. – № 4 (27).

6. Шомнина, Е. С. Уроки демократии по месту жительства (Граждане Великобритании в борьбе за достойное жилье) / Е. С. Шомнина / Науч. ред. и предисловие И. Е. Кокарев. – М.: «Прометей». 2001. – 80 с.

7. Шугрина, Е. С. Тенденции развития местного самоуправления: ключевые события 2015–2016 гг. и их влияние на состояние местного самоуправления / Е. С. Шугрина // Доклад о состоянии местного самоуправления в Российской Федерации: Современные вызовы и перспективы развития / Под ред. Е. С. Шугриной. – М.: Изд-во «Проспект», 2016. – С. 4–14.

УДК 369.61(470.45)

ББК 65.272+60.542.4(2Рос-4Вог)

СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ВИДЕНИЕ РЕШЕНИЯ ПРОБЛЕМЫ СИРОТСТВА И СОЦИАЛЬНОГО СИРОТСТВА НА ПРИМЕРЕ ВОЛГОГРАДСКОГО РЕГИОНА

З. А. Курбанова, К. И. Зарбалиева, А. И. Мамедова

Аннотация. Проблемы сиротства и социального сиротства являются актуальными во всей части общественной жизни. На протяжении многих лет руководство Волгоградского региона причисляет решение проблемы сиротства к приоритетным задачам, требующим немедленного решения. В данной статье предпринята попытка продемонстрировать степень зависимости решения проблемы сиротства от реализации социальных программ государством, объема их финансирования, степени предоставления социального пакета гражданам региона, социального обеспечения детских домов. В частности, перечисляются методы и формы поддержки сирот, детских домов и молодых семей рассматриваемого региона. Также предлагается авторское видение развития социальной ответственности населения для повышения значимости института семьи и, как следствие, решения проблемы сиротства в стране.

Ключевые слова: дети-сироты, социальные программы, экономика, социальная сфера, Волгоградский регион.

SOCIO-ECONOMIC VIEW OF THE PROBLEM SOLVING OF ORPHANHOOD AND SOCIAL ORPHANHOOD ON THE EXAMPLE OF THE VOLGOGRAD REGION

Z. A. Kurbanova, K. I. Zarbalieva, A. I. Mamedova

Abstract. The problems of orphanhood and social orphanhood are vital in all spheres of life. For many years the Volgograd region administration has been considering the solving of the orphanhood problem to be a priority task which requires immediate action. In the article there is an attempt to show the level of the problem dependency on the state solving of social problems, the scope of finance, the amount of social service of the region dwellers, social assistance of social asylums. Methods and forms of support of orphans, orphan asylums and young families of the region are described. Besides the authors' view about the development of the social responsibility of the population to increase the significance of a family unit and as a result solving the orphanhood problem in the country is presented.

Key words: orphans, social programs, economics, social sphere, Volgograd region.

Сиротство и социальное сиротство в Волгоградской области, как и по всей стране в целом является очень актуальным и срочным для своего решения вопросом. Точное количество детей-сирот сложно определить, так как помимо официально зарегистрированных сирот в детских учреждениях социальными службами, имеются и дети, ведущие бродяжнический образ жизни, перемещающиеся в течение определенного периода времени из одного города в другой. Кроме того, ряд из них совершает суицидальные действия, что зачастую не поддается учету, статистика Волгоградского региона тоже не ведет учет таких случаев.

С экономической точки зрения, «сиротство», вопрос, решаемый на государственном уровне, – выделением денежных средств из федерального бюджета, бюджета региона, муниципалитета, для категорий населения обозначенных в документах социальных служб, как особо нуждающиеся и те, кто остался без попечения родителей, опекунов до совершеннолетнего возраста. В Волгоградском регионе в последние десятилетия предоставление жилья и финансирование социального пакета услуг, положенных по Федеральным законам, сводились к минимуму из-за последствий экономического кризиса и иных причин.

С вступлением в должность Губернатора Волгоградской области А. И. Бочарова, предоставление жилья детям-сиротам осуществлялось наряду с другими важными региональными задачами. В том числе свыше 400 млн. руб. было направлено из областного бюджета на выплаты приемным семьям, еще порядка 123 млн. руб. – на вознаграждение за труд приемным родителям. Всего в региональной казне на эти цели в 2014 г. выделено более 650 млн. рублей. Всего в 2014 г. на решение жилищной проблемы данной категории граждан было предусмотрено 414,8 млн. руб., из которых 339,6 млн. руб. составляют средства

областного и 75,2 млн. руб. федерального бюджетов [3].

В региональном Комитете образования и науки подчеркивают, что ежемесячная выплата опекунам на содержание ребенка в возрасте до семи лет в Волгоградской области составляет 6 701 рубль, пособие на детей старше семи лет – 7353 рубля. С 2014 г. расширено целевое назначение расходования средств бюджета, что позволяет опекунам и приемным родителям тратить выплаты не только на питание, одежду, обувь, проезд детей в общественном транспорте, но и на оплату лечения приемного ребенка, приобретение товаров длительного пользования. Выплаты производятся до достижения ребенком 18-летнего возраста. Право на получение пособия сохраняется, если ребенок достиг совершеннолетия, но продолжает очное обучение в общеобразовательной организации [3].

По статистике, в Волгоградской области проживает около семи тысяч приемных семей, в которых воспитываются почти 7,5 тысяч детей. В 2015 г. губернатор Волгоградской области в своем докладе отметил, что ежегодно планируется обеспечить жильем не менее 350 выпускников детских учреждений в регионе. А по итогам 2015 г. было обеспечено жильем 410 детей-сирот [3]. Власти региона сегодня отказываются от практики покупки жилья для детей-сирот на вторичном рынке, приоритет отдается возведению новых квадратных метров: это высотные и малоэтажные дома, а также коттеджи блокированной застройки на два хозяина. При этом руководство Волгоградской области ведет системную работу по новым проектам. Главой региона был так же подписан, принятый областной Думой, Закон о предоставлении родителям, воспитывающим трех и более детей, бюджетной помощи для частичного погашения ипотеки на строительство индивидуальных домов.

Задача по улучшению жилищных условий многодетных семей была обозначена в «майских» Указах Президента Владимира Путина в 2012 году. Для поддержки молодых семей Волгоградской области, в которых появился ребенок, помимо федерального пособия, размер которого составляет более 13700 руб., выплачивается и областное пособие, его сумма – 10847 руб. [3]. В Волгоградском регионе реализуется ряд проектов, направленных на семейное устройство детей-сирот и их социализацию. В 01.01.2013 г. в Волгоградской области нуждалось в обеспечении жильем спецжилфонда 969 детей-сирот, по состоянию на 15.10.2016 г. их количество возросло до 3722 человек. С учетом фактического обеспечения детей-сирот жильем за указанный период – 860 человек, прирост нуждающихся в жилье детей-сирот за 2,5 года составил 2753 человека. Сегодня потребность финансирования мероприятий по обеспечению жильем всех детей-сирот составляет более 4,2 млрд. рублей. С 2016 г. и в последующем руководство области планируют не меньше затрат, чем это производилось в 2014 и 2015 годах [3].

С декабря 2016 г. в Волгоградском регионе начал свое действие «Социальный кодекс», согласно которому граждане, претендующие на получение социальной помощи, должны будут доказать свою финансовую несостоятельность, предоставив справки о своих доходах. Доход не должен превышать 1,5 величины прожиточного минимума – для ветеранов и для молодых семей не превышать прожиточный минимум на человека. Однако ранее выплаты производились для всех ветеранов и молодых семей.

По словам председателя Комитета социальной защиты населения Волгоградской области З. Мерзоевой, данные меры направлены на высвобождение 537 млн. руб. из 6 млрд., запланированных на год [3]. Дальнейшее распределение сэкономленных средств не было озвучено. В связи с этим возникает вопрос целесообразности данной экономии, если она может привести к усугублению и так бедственного положения молодых малообеспеченных семей. Такое сокращение социальной поддержки приведет к повышению риска возрастания уровня социального сиротства в регионе. Принятый «Социальный кодекс» вызывает много нареканий и позволяет говорить о том, что в сегодняшних, сложных для трудящихся региона и членов их семей в кризисных условиях перекармливание льготного одеяла весьма сомнительно [3].

Государственные расходы не прекращаются с выпуском детей из детских учреждений. Государство продолжает оказывать социальную поддержку при поступлении в вузы и ссузы, путем предоставления бесплатного обучения, различных социальных выплат, жилье – каждому выпускнику детского учреждения. На примере Волгоградского государственного университета произведены расчеты выплат за 2015–2016 учебный год с целью сравнения величины социальной помощи молодым семьям и сиротам.

Если, в среднем на одного сироту до 18 лет в Волгоградском регионе тратится по 100 тыс. руб. в год, то далее при поступлении в ВУЗ – по 148400 руб. в год в течение 4–6 лет. А также от государства выделяется квартира в размере 1900000 руб. на одного человека, то цифры выходят громадные [3]. Рассмотрим в качестве примера один учебный год в Волгоградском государственном университете (ВолГУ). За 2015–2016 учебный год, 3 во всем вузе насчитывалось 86 детей-сирот, каждому из которых из федерального бюджета выделялись следующие выплаты на основании приказа ректора ВолГУ В. В. Тараканова от 10.09.2015 г. № 53-04-1-1627:

- за питание по 200 руб. в день;
- за проезд в городском и пригородном транспорте;
- ежемесячные пособия на приобретение одежды, обуви, мягкого инвентаря из расчета 34300 руб. в год;
- единовременная компенсация при окончании ВУЗа в размере на юношу – 68630 руб. и на девушку – 69965 руб.;
- единовременные денежные пособия в сентябре на приобретение учебной литературы и письменных принадлежностей в размере 6030 руб.;
- ежемесячная социальная стипендия, увеличенная на 50 % по сравнению минимальным размером государственной академической стипендии и иные выплаты незначительны [4].

Эти расчеты произведены на основании всего вышеперечисленного, с целью сравнить величину социальной помощи молодым семьям и сиротам. Как нами ранее было подмечено, сокращение выплат поддержки молодых семей никаким образом не будет способствовать экономии бюджетных средств, а только повлияет на их увеличение из-за возрастания социального сиротства, т.к. выплаты в поддержку сирот явно выше. Таким образом, мы приходим к следующим расчетам, см. таблицу 1.

Таблица 1

Наименование вида (формы) помощи	На одного студента на уч.год	На 86 человек на уч.год
Питание	200 x 365 = 73 000	6 426 400
Проезд	30(мин) x 365=10 950	941 700
Одежда, обувь и т.д.	34300	2 949 800
Канцтовары	6030	518 580
Стипендия	2010 x 12 = 24 120	2 074 320
Итого	148 400	12 762 400

Выплаты для выпускников: $69\,297,5 \times 20 = 1\,385\,950$

Всего было выделено в 2015–2016 гг.: 14 148 350 рублей [4].

По официальной статистике в России на сегодняшний момент времени около 800 тыс. детей сирот, каждый может представить, какие большие средства страна должна израсходовать для решения проблемы сирот. Возникает вопрос, может быть дополнительная финансовая поддержка молодых семей государству обойдется дешевле, чем растущее социальное сиротство, в части их финансовой поддержки?

Важно здесь еще помнить о трудностях социализации таких детей. По статистке только 10 % способны адаптироваться к нормальной жизни, а остальные могут стать угрозой для окружающего общества. Если наша страна не начнет кардинально решать эти задачи, Россия реально займет лидирующее место среди мировых стран по социальному неблагополучию и еще на долгое время не сможет выйти из кризиса.

В рациональном финансировании реализации социальных программ государством выражается первая проблематика сиротства.

В предотвращении возникающих угроз населению со стороны ущемленного слоя общества – вторая.

Третья проблема основывается на нововведениях Правительства, которые будут способствовать торможению развития института семьи и, как следствие, увеличению социального сиротства.

Отсутствие активной социальной рекламы в качестве инструмента целенаправленной социализации общества рассматривается нами как четвертая проблема.

Особо хотелось бы заострить внимание на одном из видов (форм) помощи детским домам, сиротам и малоимущим семьям – помощи всеми возможными силами граждан, равнодушных к чужим бедам, поэтому Правительство обязано особое внимание уделить социальной рекламе. Благодаря этому появится возможность сформировать у людей социальную ответственность.

Население должно располагать реальными сведениями по данной проблеме в регионе и в стране в целом, что позволит большей части населения прочувствовать ответственность перед своей семьей и детьми, а также сможет изменить жизнь самого ущемленного слоя общества. Такими мерами мы предлагаем улучшить социальную политику государства. Население должно понимать, что даже самый малый вклад в совокупности с остальными действиями в благотворительной направленности порождает сильнейший импульс социальному развитию и в определенной степени экономическому благополучию региона.

Популяризация социальной политики возможна не только за счет государственных мероприятий и не только путем обеспечения сирот жильем, но и с помощью организации конференций, круглых столов, научных кружков, организованных образовательными учреждениями различных уровней. Важны в этом процессе также научный потенциал региона и активность молодежи региона в решении данной проблемы, путем участия в грантовой деятельности и реализации социальных проектов.

Важным фактором минимизации социальных последствий сиротства является формирование духовности у молодежи. Один из великих советских лингвистов С. И. Ожегов в «В словаре русского языка» дает следующее определение понятию «духовность», – это свойство души, состоящее в преобладании духовных, нравственных и интеллектуальных интересов над материальными [2, с. 157]. В. И. Слободчиков и Е. И. Исаев, говоря о духовности человека, акцентируют внимание на его нравственной стороне, его способности руководствоваться в своем поведении высшими ценностями и идеалами [5].

Для каждого человека есть свое внутреннее понимание духовности. В нем заложены в основном те границы нравственности и морали, через которые человек не может переступить. Но эти границы дозволенного и запрещенного помогают ребенку обозначить его родители, наставники, учителя. Вступая во взрослую жизнь, каж-

дый человек должен иметь четкое представление о морали и нравственности и выбирать для себя, соблюдать рамки или нарушать их.

Воспитание, которое мы получаем через семью, через общество, воспитывает в нас еще понятие «добродетель», сущность которого заключается в желании и возможности приносить молодежь пользы современному обществу.

Если молодежь оказывается под влиянием той части общества, которая несет в себе или в своей деятельности негативные последствия, то в этом случае молодое поколение не будет развиваться как морально, так и нравственно, что приводит далеко к неблагоприятным тенденциям развития общества. Но над этим активно работают представители власти, молодежные комитеты, образовательные центры, лидеры духовных организаций, центры социальной поддержки населения и родители.

Хотелось бы нам привести пример из личного опыта того, как молодежь продолжает развивать в себе положительные моральные качества и ценности, помогая уязвимому населению Волгоградского региона. Буквально в двух словах охарактеризуем деятельность молодежного общественного движения «Доброта сердец» г. Волгограда.

В состав данного общественного объединения входит молодежь от 18 лет и старше. Для достижения основной цели – оказания социальной помощи и поддержки уязвимому населению Волгоградского региона – сплочена молодежь, выполняющая различные общественные роли и функции и по тем или иным причинам прибывающая на территории рассматриваемого региона. Наша деятельность воспитывает в молодом поколении только положительные морально-нравственные качества. Молодые люди участвуют в организации и проведении конкурсов, игр, поездок с просветительской направленностью в социальные учреждения, научно-технических мероприятий, круглых столов, в разработке социальных проектов, проведении научных исследований. Помимо этого мы участвуем в различных конференциях с внесением предложений по усовершенствованию социальной политики и развитию Волгоградского региона и всего российского общества в целом, несмотря на то, что

не всегда получаем поддержку от представителей местной власти [1].

Видимо, для достижения максимального положительного эффекта в той или иной деятельности необходимо представителям власти, отвечающим за конкретную область интересов, спланировать общественные объединения и различные представительства для обсуждения и внесения предложений по развитию конкретной сферы со схожими целями и задачами, а после и вовлекать в реализацию намеченного. Было бы очень кстати продемонстрировать эти обсуждения в более развернутом виде и доступной форме через СМИ, с конкретными, впоследствии достигнутыми результатами деятельности.

Таким образом, мы делаем вывод, что принимаемые меры экономического и социального характера по решению проблем сиротства и социального сиротства в нашем регионе ведутся, но не на достаточном уровне, чтобы твердо сказать, что проблема будет решена. Предложенные нами меры могли бы способствовать активизации гражданской позиции населения в социальной сфере и, как следствие, улучшить экономическое положение общества.

Библиографический список

1. Доброта сердец. URL: <https://www.dobrota-serdets.com/> (дата обращения 05.12.2016)
2. Ожегов, С. И. Словарь русского языка / Под ред. Н. Ю. Шведовой / С. И. Ожегов. – М.: Рус. яз., 1986. 797 с.
3. Официальная группа Губернатора и Администрации Волгоградской области «Region_34». URL: https://vk.com/region_34 (дата обращения 05.04.2016).
4. Приказ ректора Волгоградского государственного университета В. В. Тараканова от 10.09.2015 г. № 53-04-1-1627
5. Слободчиков, В. И. Основы психологической антропологии. Психология человека: Введение в психологию субъективности: учебное пособие для вузов / В. И. Слободчиков, Е. И. Исаев. – М.: Школа-Пресс, 1995. – 384 с.

УДК 32.019.51
ББК 66.06

ПРОБЛЕМЫ ФОРМИРОВАНИЯ ПОЛОЖИТЕЛЬНОГО ОБРАЗА РОССИИ СРЕДИ НАСЕЛЕНИЯ ЗАПАДНЫХ СТРАН

А. Н. Харьбин

Аннотация. В статье раскрываются проблемы, с которыми сталкивается Россия при формировании своего образа. Проведено исследование публикации в основных западных СМИ, выявлены шесть основных направлений антироссийских публикаций. Во второй части статьи автор подробно останавливается на ошибках России по выстраиванию своего образа, а так же изучает положение русского языка в современном мире. В конце статьи автором предложены пути оптимизации российской информационной политики.

Ключевые слова: Россия, образ страны, государство, русский язык, США, Запад, национальная идея.

PROBLEMS OF A POSITIVE IMAGE FORMATION OF RUSSIA AMONG THE POPULATION OF WESTERN COUNTRIES

A. N. Kharybin

Abstract. In the article the author studies the main problems that Russia faces in its image formation. A study of the publications in the main Western mass media was carried out; six main directions of anti-Russian publications were identified. In the second part of the article the author dwells on the mistakes that Russia makes while building its image and also studies the position of the Russian language in the modern world. At the end of the article the author suggests the ways of optimizing the Russian information policy.

Key words: Russia, the image of the country, the state, the Russian language, the USA, the West, the national idea.

В современном мире на второй план отходят стандартные факторы силы государства – военная мощь, территория, которые вынуждают другие страны следовать в фарватере политики государства в принудительном порядке, увеличивается значение мягкой силы государства, благодаря которой другие страны поддерживают политику государства добровольно.

Мягкая сила – это способность государства привлекать других на свою сторону, добиваясь поддержки собственной повестки дня в международных отношениях путем демонстрации своих культурно-нравственных ценностей, привлекательности политического курса и эффективности политических институтов [26].

Одним из важнейших элементов мягкой силы является образ страны. На начало 2017 г. Россия имеет очень серьезные проблемы с формированием правильного, положительного, привлекательного образа страны. К сожалению, в большинстве стран мира к России относятся отрицательно, это вызвано тремя основными причинами:

1. Информационная война Запада и России.
2. Ошибки формирования собственного образа.

3. Падение роли русского языка в современном мире и сокращение численности его носителей.

Остановимся более подробно на перечисленных выше проблемах.

Информационная война Запада во главе с США и современной России, начавшись в 2007 г. (за отправную точку можно взять «Мюнхенскую речь В. Путина» [18, с. 25]) перешла в горячую фазу после украинского кризиса. На современном этапе против России задействован комплекс информативно-пропагандистских мер с целью максимального ослабления режима [8, с. 130]. Можно обозначить шесть главных направлений действий Запада в информационном пространстве:

1. Украинский кризис – отмечается незаконная аннексия Крыма [33], Россия сравнивается с нацистской Германией [32], Россия активный актер войны на юго-востоке Украины [22, 34, 37], малазийский Боинг сбит ополченцами, подчеркиваются военные преступления и нарушения перемирия со стороны ополченцев и умалчиваются аналогичные действия с украинской стороны.

2. Война в Сирии. Россия воюет и наносит авиаудары не по позициям боевиков, а анти-

асадовских групп [31], мешает попыткам США установить мир в стране [28, 29]. Популярны статьи с репортажами об ударах по гражданским объектам: больницам, школам и т.д., аналогичные действия западной коалиции умалчиваются [21, 30].

3. Обвинения России в незаконной деятельности на государственном уровне (кибератаки, государственная программа допинга, спровоцированный Россией миграционный кризис в Европе, коррупционные скандалы и т.д.). Россия как преступный синдикат на уровне государства [23].

4. Подчеркивание слабостей и отрицательных черт государства: коррумпированность, низкий уровень жизни в России, отсутствие союзников, авантюризм внешней политики [27], ослабление влияния в мире, слабая и зависимая от сырья экономика, падение уровня демократии [9, с. 137], нарушение прав и свобод человека.

5. Россия в роли «страшилки». Использование образа современной России как врага США в глазах собственного населения впервые было апробировано в августе 2008 г. во время Пятидневной войны в Грузии, спланированной для получения преимущества «ястребом» Д. Маккейном перед Б. Обамой [4], выступавшим за «перезагрузку» отношений с Россией.

6. Личность В. Путина. Путин выступает не просто как бывший агент КГБ, который стремится восстановить Советскую Империю путем подрыва свободных народов Европы и маргинализации НАТО с помощью своего агента Д. Трампа [24]. Многие публикации объявляют, что Путин лично участвует в преступлениях: одобрил убийство А. Литвиненко [36], регистрирует или не регистрирует политические организации, сам расправляется с политической оппозицией [6, с. 1034]. При освещении сирийского конфликта американские СМИ направлены на дегуманизацию российского президента и дискредитацию его антитеррористических инициатив путем представления их агрессивными «звероподобными» действиями [2, с. 45]. Как отмечает М. С. Кинг в своей книге, Google по запросу «Путин бандит» дает результаты 850000; примерно так же, как для «Путин убийца». Меньше, около 500000 результатов «Путин тиран». Даже самые безобидные «Путин грозный» выдают 100000 [25].

Конечная цель США – формирование образа России как «государства зла», (не Империи, как СССР, а именно государства, так как, по мнению США, удел России – региональный статус [15]), по типу Афганистана, Ирака, Ливии,

которым можно время от времени пугать собственное население.

При этом несмотря на победу Д. Трампа на выборах Президента США ситуация вряд ли изменится в лучшую сторону. В России сложилось общественное мнение, что Трамп является про-российским кандидатом [14], что имеет мало общего с действительностью. Во время избирательной кампании Трамп положительно отзывался о В. Путине, но не о России. Уместно вспомнить, что Б. Обама так же приходил к власти с лозунгом «перезагрузки» отношений с РФ, в конце своего правления став одним из наиболее антироссийских президентов. Не стоит так же забывать, что республиканцы традиционно считаются более недружелюбной партией по отношению к России [11]. Дополнительно к этому вице-президент США М. Пенс занимает в целом анти-российскую позицию и является сторонником усиления ПРО [10] – болезненная тема в отношениях России и США. Уместно вспомнить так же назначение Трампом министра обороны – гражданской должности в США, бывшего генерала Д. Мэттиса, который критиковал действия России в украинском кризисе [17]. Вполне возможно, что в итоге будет сформировано правительство «ястребов». Скорее всего, позиция российских СМИ по отношению к Трампу повторит историю с Обамой – со временем будет меняться в более негативную сторону. После хвалебных речей в сторону Трампа как лучшего друга России после избрания, российские официальные лица осудили реакцию Трампа на смерть Ф. Кастро [3] – это первое упоминание Трампа в отрицательном ключе, со временем количество подобных публикаций будет увеличиваться, пока, наконец, положительный образ Трампа не сменится отрицательным. Показательным примером является передача «Директива Дугина», где после избрания Трамп назван «нашим кандидатом» [12], а в посвященной инаугурации передаче А. Дугин говорит, что наиболее реалистичным вариантом будет «чуть более правый, чем у Обамы курс» [5].

Вторая проблема в формировании положительного образа РФ – это ошибки в формировании собственного образа.

Первый момент, на который следует обратить внимание, это отсутствие внятной национальной идеи, вокруг которой можно было бы выстраивать образ России. К примеру, национальные идеи США:

- Мировая гегемония.
- Победа демократии в мире.
- Защита прав человека.

- «Американская мечта».

Вокруг данных идей выстраивается цельный образ США, который распространяется по всему миру по различным каналам. Современная Российская национальная идея никогда не была официально сформулирована и высказана, в качестве неофициальных можно выделить:

- Путин лидер.
- Запад плохой.
- Защитим духовность.
- Выжить и страдать.

Последняя из данных идей, сформулированная в публикации The New York Times как смысл бытия России [20], отлично демонстрирует взгляд западных СМИ и населения на историю и современное состояние нашей страны.

Данные идеи проводятся в жизнь крайне непоследовательно и не могут претендовать на поддержку среди широких масс населения зарубежных стран, они скорее направлены на маргинальные группы и радикальных политических акторов.

В результате на Западе происходит формирование негативного мнения о России и повседневной жизни россиян. Следует отметить, что этот процесс связан не столько с усилиями правительств западных стран в информационной войне, сколько с собственным неправильным преподнесением образа жизни России. К примеру, в качестве идеальной и в то же время обычной американской жизни выступают телесериал «Друзья» и мультсериал «Симпсоны».

В первом главные герои – группа молодых веселых жизнерадостных, активных, успешных людей, сериал снят яркими красками. Мультфильм «Симпсоны» представляет собой «американскую мечту»: муж и жена, трое детей, собака, кот, двухэтажный дом с газоном, взятый в ипотеку, две машины. Мужчина работает на высокооплачиваемой работе, которая позволяет содержать ему всю семью, жена-домохозяйка, помещенная на чистоте. Мультфильм, как и «Друзья», снят яркими красками, и так же несет оптимистичный посыл.

В России же практически отсутствует продукт сравнимого качества, большинство продуктов являются попытками скопировать зарубежный опыт (см. например «Друзья» – «Универ», «Женаты с детьми» – «Счастливы вместе», «Little Britain» – «Наша Russia» и т.д.). Отдельно стоит отметить мультфильм «Маша и Медведь». С одной стороны данный мультсериал является самым просматриваемым русскоязычным видео, одна из серий набрала почти два миллиарда про-

смотров на «Youtube» [7], с другой – это мультсериал, где маленькая девочка живет одна без родителей в тайге с медведем, то есть подтверждает все худшие представления жителей Запада о России. При этом прообразом мультфильма для создателя послужил американский мультсериал «Том и Джерри» [16]. Из фильмов, получивших известность на Западе можно вспомнить номинированный на премию «Оскар» в 2014 г. картину «Левиафан». Фильм подчеркивает отрицательные стороны российской жизни, формирует идеологему, что данная ситуация нормальна для России, в фильме отсутствуют положительные герои, кино снято серыми, темными красками, сделан акцент на всех негативных стереотипах о России: коррупция, неправовое государство, произвол чиновников, пьянство, грязь, нечистоплотность, продажная полиция и т.д.

При этом отсутствует какой-либо контент, направленный на зарубежного потребителя, где образ России показан был бы с положительной стороны. То есть, резюмируя все вышесказанное можно сделать вывод, что отсутствие внятной и привлекательной национальной идеи, которая бы не расходилась с реальной внутренней и внешней политикой России, затрудняет продвижение положительного образа России. Сегодня Россия не только не формирует свой положительный образ, но, наоборот, продолжает продвигать все негативные стереотипы о России. Сложившаяся модель позиционирования страны не позволяет надеяться, что в ближайшее время образ России завоюет популярность в среде жителей западных стран и общественное мнение склонится в пользу России. Сегодняшний образ России может быть популярен только у радикальных, маргинализованных групп населения.

Третье проблемное поле включает роль и популярность русского языка в современном мире. На данный момент владение русским языком находится на катастрофически низком уровне: если в 1990 г. русским языком владело 312 миллионов человек (5,9 % от общемировой численности населения), то в 2004 г. 278 миллионов (4,3 %), а в 2010 – 260 миллионов (3,8 %). Как отмечает ВВС, на современном этапе носителей русского языка в Великобритании недостаточно даже для дипломатических ведомств [35].

При этом нет ни каких оснований предполагать, что данная тенденция будет сломлена, скорее всего падение значения русского языка будет увеличиваться, особенно в связи с украинским кризисом, а также с политикой на построение моноэтнических государств в прибалтийских странах [13, с. 148], что будет означать ассими-

ляцию русского населения. А. Л. Арефьев прогнозирует в 2050 падение количества носителей

русского языка до 130 млн. чел (1,4 % от общемировой численности).

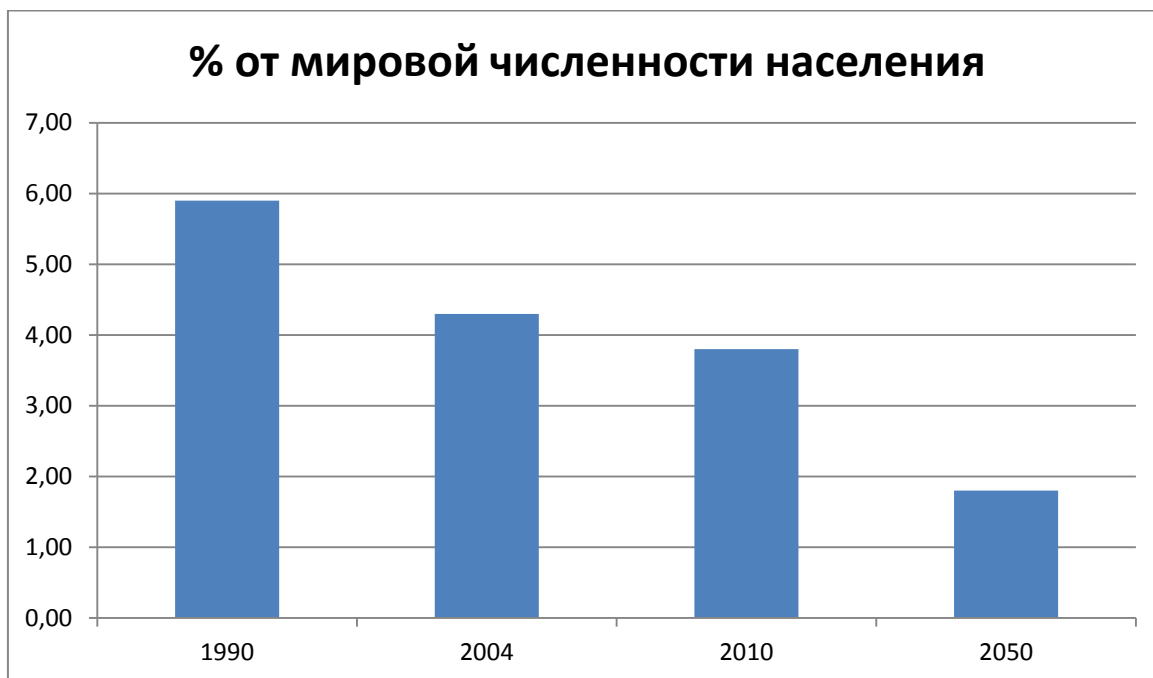


Таблица 1. Доля владеющих русским языком в мировом населении



Таблица 2. Количество, владеющих русским языком млн. человек [1, с. 387]

Можно сделать несколько выводов: формированию положительного образа России мешает противодействие со стороны стран Запада, СМИ которые демонизируют образ РФ. При этом со стороны России формирование образа идет с серьезнейшими проблемами, государство фактически само создает свой отрицательный

образ, и поддерживает все негативные стереотипы о стране, мешает созданию положительного облика отсутствие национальной идеи, которая была бы привлекательна для других стран, а также качественного контента.

Рекомендации по итогам статьи: более активно участвовать в информационной войне с

США, сейчас Россия фактически находится в «глухой обороне», и только активные действия на данном фронте смогут переломить негативно складывающуюся ситуацию для РФ. Сформулировать национальную идею, положительно окрашенную, привлекательную для жителей других стран и активно продвигать ее в информационной политике. Как одним из способов утверждения позитивного восприятия образа России за рубежом можно воспользоваться продвижением русского искусства, в частности, музыкального [19, с. 132], в качестве другого варианта использовать образ Ю. Гагарина, успехи в научной сфере и трудовой подвиг. Изучать контент, предназначенный для потребителей Запада, с целью повышения его качества, разрушения сложившихся отрицательных стереотипов о России, формирования привлекательности российского образа жизни. Важно также создание комплексной программы повышения роли и значения русского языка за рубежом с целью уменьшения негативной тенденции по сокращению количества его носителей.

Библиографический список

1. *Арефьев, А. Л.* Русский язык на рубеже XX–XXI веков / А. Л. Арефьев. – М.: Центр социального прогнозирования и маркетинга. – 2012. – 482 с.
2. *Будаев, Э. В.* Зооморфные метафоры как инструмент концептуализации сирийского конфликта в СМИ России и США / Э. В. Будаев // Политическая лингвистика. – 2016. – № 2 (56).
3. В МИД прокомментировали реакцию Трампа на смерть Фиделя Кастро // Лента.ru. URL: <https://lenta.ru/news/2016/11/27/schetinin/> (дата обращения 27.01.2016).
4. Владимир Путин: «Кто-то в США специально создал этот конфликт». URL: <http://www.kp.ru/online/news/133414/> (дата обращения 21.02.2017).
5. Директива Дугина: Инаугурация Дональда Трампа. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=RkRL1XjKv9A> (дата обращения 27.01.2016).
6. *Иванова, С. В.* Стереотипизация и демонизация образа России на страницах британских газет / С. В. Иванова // Вестник Башкирского университета. – 2015. – Т. 20. – № 3.
7. Маша и Медведь (Masha and The Bear) – Маша плюс каша (17 Серия). URL: <https://www.youtube.com/watch?v=KYniUCGPGLs> (дата обращения 27.01.2016).
8. *Морозов, И. Л.* Безопасность политических коммуникаций в современной России /

И. Л. Морозов // Вестник Волгоградского государственного университета. Серия 4: История. Регионоведение. Международные отношения. 2013. № 1.

9. *Никотин, А. Д.* Политический режим в постсоветской России: периоды трансформации и индексы демократии / А. Д. Никотин // Наука Красноярья. – 2016. – № 2 (25).

10. Переагрузки не будет: В команду Трампа войдут противники России // Геополитика – новости и аналитика о глобальной политике в России и мире. URL: <http://geopolitica.info/perezagruzki-ne-budet-v-komandu-trampa-voydut-protivniki-rossii.html> (дата обращения 27.01.2016).

11. Победа республиканцев отрицательно скажется на отношениях России и США // РБК. URL: <http://www.rbc.ru/politics/11/11/2014/545caca1cbb20f5d9f5c4f46> (дата обращения 21.02.2017).

12. Победа Трампа – наша победа [Директива Дугина]. URL: <https://www.youtube.com/watch?v=ZeVNZvIq-ME> (дата обращения 27.01.2016).

13. *Ризванова, Л. З.* Политика государств Прибалтики в отношении русскоязычного населения / Л. З. Ризванова // Ученые записки Казанского университета. Серия. Гуманитарные науки. – 2008. – № 7.

14. Российские политики рады победе Трампа, но предостерегают от иллюзий // РИА Новости. URL: <https://ria.ru/politics/20161109/1481008351.html> (дата обращения 21.02.2017).

15. Россия угрожает соседям из-за своей слабости // Газета.Ru. URL: https://www.gazeta.ru/politics/2014/03/26_a_5964889.shtml (дата обращения 21.02.2017).

16. Создатель «Маши и Медведя» об американских секретах мультика // Forum Daily. URL: <http://www.forumdaily.com/sozdatel-mashi-i-medvedya-ob-amerikanskih-sekretah-multika/> (дата обращения 27.01.2016).

17. Трамп выбрал "бешеного пса" Мэттиса главой Пентагона // BBC Русская служба новостей. URL: <http://www.bbc.com/russian/news-38178550> (дата обращения 27.01.2016).

18. *Харьбин, А. Н.* Россия как суша – историко-геополитический анализ / А. Н. Харьбин // Научный вестник Волгоградского филиала РАНХиГС. Серия: политология и социология. – 2015. – № 3.

19. *Чупрова, И. А.* Имидж и образ страны: проблема демаркации понятий / И. А. Чупрова // Право и Управление: XXI век. – 2015. – № 4.

20. Out of My Mouth Comes Unimpeachable Manly Truth // The New York Times. URL: https://www.nytimes.com/2015/02/22/magazine/out-of-my-mouth-comes-unimpeachable-manly-truth.html?_r=0 (дата обращения 27.01.2016).

21. A Chance to Halt the Brutality in Syria // The New York Times. URL: http://www.nytimes.com/2016/02/12/opinion/a-chance-to-halt-the-brutality-in-syria.html?action=click&pgtype=Homepage&clickSource=story-heading&module=opinion-c-col-left-region®ion=opinion-c-col-left-region&WT.nav=opinion-c-col-left-region&_r=0 (дата обращения 21.02.2017).

22. Brave New War // The Atlantic. URL: <http://www.theatlantic.com/international/archive/2015/12/war-2015-china-russia-isis/422085/> (дата обращения 21.02.2017).

23. Can Containment Work Against Modern Russia? // The Atlantic. URL: <http://www.theatlantic.com/international/archive/2015/10/russia-containment-putin-soviet/410968/> (дата обращения 21.02.2017).

24. It's Official: Hillary Clinton Is Running Against Vladimir Putin // The Atlantic. URL: <http://www.theatlantic.com/international/archive/2016/07/clinton-trump-putin-nato/492332/> (дата обращения 21.02.2017).

25. King Marcus S. The War Against Putin: What the Government-Media Complex Isn't Telling You About Russia. URL: <http://www.rulit.me/books/the-war-against-putin-what-the-government-media-complex-isn-t-telling-you-about-russia-read-386995-1.html> (дата обращения 21.02.2017).

26. Nye J. The Means to Success in World Politics. NY. 2004.

27. Preparing for the Collapse of the Saudi Kingdom // The Atlantic. URL: <http://www.theatlantic.com/international/archive/2016/02/saudi-arabia-collapse/463212/> (дата обращения 21.02.2017).

28. Russia boosts ties with Iraq in challenge to U.S. influence // Reuters. URL: [http://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-](http://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-iraq-russia-idUSKCN0VK288)

[iraq-russia-idUSKCN0VK288](http://www.reuters.com/article/us-mideast-crisis-iraq-russia-idUSKCN0VK288) (дата обращения 21.02.2017).

29. Syria plan greeted by optimism and scepticism in media // BBC News. URL: <http://www.bbc.com/news/world-middle-east-35559065> (дата обращения 21.02.2017).

30. Syria: Bombing & fighting threaten provision of medical care & humanitarian aid, MSF warns // Médecins Sans Frontières (MSF) International. URL: <http://www.msf.org/article/syria-bombing-fighting-threaten-provision-medical-care-humanitarian-aid-msf-warns> (дата обращения 21.02.2017).

31. The Real Danger of the Downed Russian Jet // The Atlantic. URL: <http://www.theatlantic.com/international/archive/2015/11/turkey-russia-syria-plane/417504/> (дата обращения 21.02.2017).

32. The year history came back to Europe // Reuters. EUobserver. URL: <https://euobserver.com/review-2014/126755> (дата обращения 21.02.2017).

33. Two years after annexation, Putin seeks to bind Crimea by bridge to Russia // Reuters. URL: <http://www.reuters.com/article/us-ukraine-crisis-russia-crimea-idUSKCN0WK2EA> (дата обращения 21.02.2017).

34. U.S. needs more resources in Europe to counter Russia - NATO commander // Reuters. URL: <http://www.reuters.com/article/usa-defense-europe-idUSL2N1692CB> (дата обращения 21.02.2017).

35. UK struggles with language of Russian diplomacy // BBC News. URL: <http://www.bbc.com/news/world-europe-31856880> (дата обращения 27.01.2016).

36. What is the best way to describe Vladimir Putin's Russia? // Reuters. URL: <http://blogs.reuters.com/great-debate/2016/03/18/what-is-the-best-way-to-describe-vladimir-putins-russia/> (дата обращения 21.02.2017).

37. Why democracy may have been just a passing phase // Reuters. URL: <http://blogs.reuters.com/great-debate/2015/05/31/why-democracy-may-have-been-just-a-passing-phase/> (дата обращения 21.02.2017).

СВЕДЕНИЯ ОБ АВТОРАХ

- АВДОНИНА** – магистрант, Волгоградский филиал РЭУ им. Плеханова
Елена Владимировна **контактная информация:** avd.elena2017@yandex.ru
- АВЕРИНА** – канд. юрид. наук, зав. кафедрой государственно-правовых дисциплин, ГОУ ВО «Коми республиканская академия государственной службы и управления», г. Сыктывкар
Кристина Николаевна **контактная информация:** akristin@bk.ru
- БЕЛИКОВА** – кандидат социологических наук, доцент, доцент ВолГУ
Екатерина Олеговна **контактная информация:** katena.belikova.81@mail.ru
- БУЛЕТОВА** – кандидат экономических наук, доцент,
Наталья Евгеньевна Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС
контактная информация: bdv1968@mail.ru
- БУЛЮЛИНА** – доктор исторических наук, доцент, профессор
Елена Владимировна Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС
контактная информация: bulyulina@mail.ru
- БУХВАЛЬД** – доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник – заведующий; главный научный сотрудник, Центр федеративных отношений и регионального развития Института экономики РАН; Институт законодательства и сравнительного правоведения при Правительстве РФ
Евгений Моисеевич **контактная информация:** mitrofanova@volsu.ru
- ГОЛОДОВА** – кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры государственного и муниципального управления,
Ольга Александровна Волгоградский государственный университет
контактная информация: oGolodova@mail.ru
- ДОМАШЕНКО** – кандидат экономических наук, доцент, начальник отдела, Финансовый отдел администрации Урюпинского муниципального района Волгоградской области
Анатолий Анатольевич **контактная информация:** tolik170@mail.ru
- ДРОЗДОВА** – кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры философии и социологии,
Юлия Алексеевна Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС
контактная информация: juliadrozdova@mail.ru
- ЗАДОРИН** – кандидат философских наук, доцент,
Вячеслав Владимирович Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС
контактная информация: formessage07@mail.ru
- ЗАРБАЛИЕВА** – помощник руководителя по связям с общественностью молодежного общественного движения «Доброта сердец» г. Волгограда
Кенуль Ихтигам кызы **контактная информация:** kyonul@icloud.com
- ЗУДОВА** – аспирант,
Екатерина Васильевна Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС
контактная информация: zudovaev@mail.ru
- КАРЕВА** – магистрант кафедры психологии,
Ирина Витальевна Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС
контактная информация: ir.careva@yandex.ru

- КОВАЛЬЧУК** – студентка,
Оксана Павловна Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС
контактная информация: oksana.pavlova88@gmail.com
- КОВТУН** – кандидат экономических наук, доцент, заведующий кафедрой государственного, муниципального и экономического управления,
Богдан Анатольевич ФГБОУ ВО Новосибирский государственный аграрный университет
контактная информация: kuzbass-go@yandex.ru
- КОЗЮК** – кандидат юридических наук, доцент, доцент кафедры теории и истории права и государства,
Михаил Николаевич Волгоградский институт управления РАНХиГС
контактная информация: istor@vags.ru
- КОЛЕСНИКОВ** – доктор политических наук, доцент, профессор,
Вячеслав Александрович Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС
контактная информация: kolesnikov-vags@mail.ru
- КОМАРОВ** – бакалавр менеджмента,
Евгений Евгеньевич Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС
- КОРОБКИНА** – кандидат экономических наук, доцент, Начальник сводного отдела прогнозирования и мониторинга управления стратегического планирования и административной реформы,
Татьяна Валерьевна Комитет экономики Волгоградской области
контактная информация: Kortv2010@yandex.ru
- КОРОСТЕЛЕВА** – кандидат юридических наук, доцент, кафедра конституционного и административного права,
Марина Владимировна Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС
контактная информация: korostelevamv@mail.ru
- КУРБАНОВА** – Руководитель молодежного общественного движения «Доброта сердец», Член Попечительского совета ГКСУ СО «Красноармейского СРЦ», Член партии «Единая Россия», Представитель департамента по межнациональным, межконфессиональным и межкультурным отношениям Всероссийского комитета по разрешению экономических конфликтов и защите прав граждан, г. Волгоград
Зайнаб Абулмуслимовна
контактная информация: avarka87@bk.ru
- КУРЧЕНКОВ** – доктор экономических наук, профессор, зав. кафедрой государственного и муниципального управления,
Владимир Викторович ФГАОУ ВО Волгоградский государственный университет
контактная информация: Kurchenkov@mail.ru
- МАМЕДОВА** – студентка, Первый помощник руководителя МОД «Доброта Сердец»,
Айкун Ихметовна ФГАОУ ВО Волгоградский государственный университет
контактная информация: nice.aygyun@list.ru
- МАРЯНИНА** – ст. преподаватель кафедры лингвистики и межкультурной коммуникации,
Лидия Анатольевна Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС
контактная информация: lida.marynina@yandex.ru
- МИРОНОВА** – к. ю. н., доцент, зав. кафедрой конституционного и административного права,
Светлана Михайловна Волгоградский институт бизнеса
контактная информация: svmironova@rambler.ru

- МИТРОФАНОВА** – доктор экономических наук, профессор, главный научный сотрудник; профессор кафедры мировой и региональной экономики, Институт социально-экономических и гуманитарных исследований Южного научного центра РАН, ФГАОУ ВО Волгоградский государственный университет
Инна Васильевна
контактная информация: mitrofanova@volsu.ru
- МКРТЧЯН** – кандидат социологических наук, доцент кафедры философии и социологии, Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС
Елена Рафаеловна
контактная информация: melenar@mail.ru
- МУРАВЬЕВ** – кандидат экономических наук, доцент кафедры «Экономики и управления, Астраханский филиал РАНХиГС
Сергей Рудольфович
контактная информация: smuraviev@inbox.ru
- ОЛЕЙНИКОВА** – доктор исторических наук, профессор, директор Центра «Школа кадрового резерва», профессор кафедры государственного управления и политологии, Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС
Елена Геннадьевна
контактная информация: gattogatto@mail.ru
- ПАПЕЛО** – доктор экономических наук, профессор, декан факультета экономики и финансов, Сибирский институт управления – филиал РАНХиГС
Валерий Николаевич
контактная информация: papelo@yandex.ru
- РОМАЩЕНКО** – магистрант, Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС
Мария Евгеньевна
контактная информация: romashka_mashka5@mail.ru
- СЕРГЕЕВ** – кандидат политических наук, доцент, Волгоградский филиал РЭУ им. Плеханова
Анатолий Анатольевич
контактная информация: AnAn69@yandex.ru
- СУБОЧЕВ** – доктор социологических наук, доцент, профессор кафедры корпоративного управления, Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС
Николай Сергеевич
контактная информация: subnikser@mail.ru
- УСАЧЕВА** – кандидат социологических наук, научный сотрудник, Институт социологии Российской академии наук, г. Москва
Ольга Александровна
контактная информация: OlgaAUsacheva@yandex.ru
- ФОМИН** – старший преподаватель, Волгоградский институт управления – филиал РАНХиГС
Александр Николаевич
контактная информация: fomin76@mail.ru
- ХАРЫБИН** – ассистент кафедры «Философия, политология и право», Волгоградский государственный аграрный университет
Александр Николаевич
контактная информация: xahaleksandr@mail.ru

ПРАВИЛА ДЛЯ АВТОРОВ

Журнал публикует статьи, рецензии, научные сообщения; выходит 4 раза в год (ежеквартально), материалы для публикации в очередном номере принимаются до 25 числа второго месяца каждого квартала. Публикация осуществляется **бесплатно**, номер журнала можно получить в научном отделе ВФ РАНХиГС (Волгоград, ул. Гагарина 8, ауд. 303), иногородним авторам будет выслан по указанному Вами адресу.

Материалы представляются на электронном носителе в виде двух файлов.

В первом файле на русском и английском языках данные об авторе: Ф.И.О. полностью, ученую степень и ученое звание, должность, контактную информацию (место работы/учебы, полный почтовый адрес, контактный телефон, e-mail). Информация о результатах проверки на плагиат, а также о том, что рукопись не была опубликована ранее и не будет направлена в другое издание.

Во втором файле материал для публикации. Требования к **рукописям**:

1. Объем не должен превышать 1 п.л. (40 тыс. знаков с пробелами), шрифт Times New Roman размером 14, через 1,5 интервала, поля по 2 см с каждой стороны, нумерация страницы по центру внизу.

2. Представленный материал должен включать следующие элементы издательского оформления: индексы УДК и ББК (на русском языке); заглавие, инициалы и фамилия, аннотация (50–100 слов), ключевые слова (5–8) на русском и английском языках.

3. Текст статьи (рецензии, сообщения) и список литературы на русском языке. Список литературы располагается после текста статьи, предваряется словом **Библиографический список**, оформляется в алфавитном порядке и нумеруется. Ссылки на использованные источники приводятся внутри текста после цитаты в квадратных скобках с указанием порядкового номера источника цитирования и страницы, например [5, с. 12].

4. Для обособленных фрагментов текста можно использовать шрифт Arial и др. Для табличного, вспомогательного текста допускается использование шрифта меньшего размера. Рисунки (чёрно-белые, цветные) внедрены в текст, журнал публикуется в черно-белом варианте.

Рукописи рецензируются членами редколлегии и приглашенными специалистами. По результатам рецензирования рукопись может быть возвращена на доработку с краткими замечаниями редакции. Редакция не разглашает имена рецензентов, не знакомит авторов с текстом рецензии, не вступает в содержательную полемику с авторами. Для российских авторов (аспирантов и соискателей ученой степени кандидата наук) необходимо дополнительно представить рекомендацию, подписанную научным руководителем и заверенную печатью учреждения (подлинник или сканированный вариант). **Все материалы проходят проверку по программе «Антиплагиат». Компьютерный перевод на английский язык не принимается!**

Статьи печатаются на русском или английском языках. Журнал размещается в базе РИНЦ и учитывается при подсчете индекса цитирования. Адрес для пересылки статей и последующей переписки: vestnik-vags@yandex.ru

Более подробная информация о требованиях, рекомендациях для подготовки научных публикаций в журнал расположена по адресу:

http://vlgr.ranepa.ru/index.php?option=com_content&task=view&id=2671

Научное издание

**НАУЧНЫЙ ВЕСТНИК
ВОЛГОГРАДСКОГО ФИЛИАЛА РАНХиГС**
Серия: политология и социология. 2017. № 1.

*Точка зрения редакции и членов редколлегии
не всегда совпадает с точкой зрения авторов публикуемых статей*

Редакторы *Н. В. Никитина, М. И. Мульганова*
Компьютерная верстка *Г. В. Подшиваловой*

Свидетельство ПИ №ФС77-58708 от 28.07.2014

Подписано в печать 06.10.2017. Формат 60x84 1/8. Бумага офсетная.
Гарнитура Times New Roman. Уч.-изд. л. 8,61. Физ. п. л. 10.
Тираж 1000 (1–100) экз. Цена свободная.

Волгоградский институт управления – филиал ФГБОУ ВО РАНХиГС
400131, Волгоград, ул. Гагарина, 8.
vestnik_1@vags.ru

Издательство Волгоградского института управления – филиала ФГБОУ ВО РАНХиГС
400078, Волгоград, ул. Герцена, 10