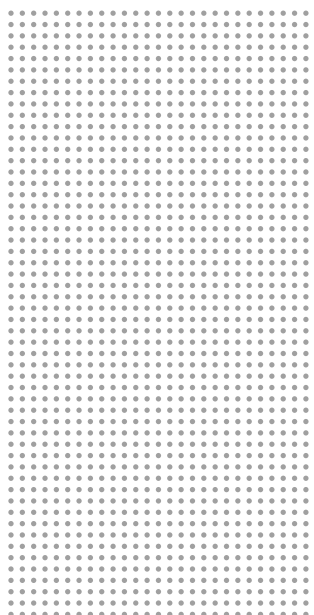


Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
РОССИЙСКАЯ АКАДЕМИЯ НАРОДНОГО ХОЗЯЙСТВА И ГОСУДАРСТВЕННОЙ СЛУЖБЫ
при ПРЕЗИДЕНТЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ
УРАЛЬСКИЙ ИНСТИТУТ УПРАВЛЕНИЯ

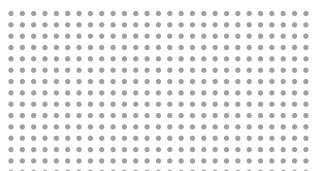


ISSN 2304-3385

МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА и УПРАВЛЕНИЕ



№3(12) сентябрь 2015





МУНИЦИПАЛИТЕТ ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ

Главный редактор

Тургель Ирина Дмитриевна –

доктор экономических наук, профессор, заместитель директора, заведующий кафедрой экономики и управления Уральского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации

Редакционная коллегия:

Наталья Ринатовна Балынская – д.полит.н., профессор, директор института экономики и управления Магнитогорского государственного технического университета им. Г. И. Носова;

Сергей Николаевич Большаков – д.полит.н., д.э.н., профессор, декан факультета прикладных коммуникаций, заведующий кафедрой менеджмента массовых коммуникаций Санкт-Петербургского государственного университета;

Изольде Браде – доктор, старший научный сотрудник Института региональной географии им. Лейбница (Германия);

Наталья Юрьевна Власова – д.э.н., профессор, проректор по международным связям Уральского государственного экономического университета;

Патрик Грей – профессор, факультет права, государственного управления и международных отношений, Университет Лондон Метрополитен (Великобритания);

Валерий Витальевич Киреев – д.ю.н., доцент, директор института права Челябинского государственного университета;

Сюй Линьши – д.э.н., профессор, заместитель директора исследовательского института экономики и бизнеса, Харбинский университет коммерции (Китай);

Владимир Яковлевич Любовный – д.э.н., профессор, главный научный сотрудник Института макроэкономических исследований Министерства экономического развития Российской Федерации, эксперт Комитета по федеративным отношениям и региональной политике Совета Федерации Федерального Собрания Российской Федерации, академик (действительный член) Российской академии архитектуры и строительных наук;

Алексей Владимирович Минбалеев – д.ю.н., доцент, профессор кафедры конституционного и административного права Южно-Уральского государственного университета;

Игорь Николаевич Молчанов – д.э.н., профессор, заместитель заведующего кафедрой экономики социальной сферы экономического факультета Московского государственного университета им. М. В. Ломоносова;

Иван Васильевич Разорвин – д.э.н., профессор кафедры экономики и управления Уральского института управления – филиала Российской академии народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации;

Олег Михайлович Рой – д.с.н., профессор, заведующий кафедрой «Региональная экономика и управление территориями» Омского государственного университета им. Ф. М. Достоевского;

Яков Петрович Силин – д.э.н., действительный государственный советник Российской Федерации 3-го класса, заместитель Председателя Правительства Свердловской области;

Кармин Скаво – д.полит.н., директор программы подготовки магистров в сфере государственного управления Университета Восточной Каролины (США).

Журнал индексируется в базах цитирования РИНЦ (Россия), J-Gate (Индия), ResearchBib (Япония), Index Copernicus (Польша), Open Academic Journal Index (Россия).

СОДЕРЖАНИЕ

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Пьянкова С. Г.

Теоретические основы
совершенствования институциональной
системы монопрофильной территории. 5

Божко Л. Л., Лескова Л. Г.

Совершенствование методологических
подходов к управлению развитием
моногородов в Республике Казахстан 16

Петрова И. В.

О государственных и муниципальных
программах в системе стратегического
планирования территориального развития. . . 27

Морозова О. В.

К проблемам развития трудовых ресурсов
муниципальных районов Владимирской
области. 33

Горбова О. Ю., Родионова Р. А.

Обоснование путей повышения
привлекательности муниципальной
службы в сельских поселениях 39

СОЦИОЛОГИЯ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ

Балынская Н. Р., Зайцева Е. М.

Проблемное мышление россиян
в социологическом измерении
(на примере г. Магнитогорска) 46

Певная М. В., Амбарова П. А.

Темпоральные ресурсы волонтеров
российского мегаполиса:
проблемы и перспективы управления. 50

Зайцева Е. М.

Особенности политических ориентаций
современной российской молодежи
(на примере социологического
исследования политической культуры
молодежи г. Магнитогорска) 61

Громова Н. С.

Проблемы профилактики вербального
экстремизма в муниципалитетах. 66

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

Выдрин И. В.

Устав Екатеринбурга в системе
муниципальных правовых актов. 74

Морозова А. С.

Отдельные проблемы обеспечения
эффективной организации деятельности
органов местного самоуправления
на основе принципов конституционализма . . 83

Алиев Ф. А., Тепляков И. И.

Особенности реализации государственных
полномочий по привлечению
к административной ответственности
органами местного самоуправления
(на примере органов муниципальной
власти в Свердловской области) 88

Гусев А. В., Гиздатов А. Р.

Муниципальный контроль
за деятельностью полиции: современное
состояние и перспективы развития. 96

**XIV форум «Стратегическое
планирование в регионах и городах
России» 103**

**Требования к рукописям
научных статей, представляемым
для публикации в журнале 104**

CONTENTS

THE THEORETICAL BASIS FOR THE DEVELOPMENT OF THE MUNICIPAL ECONOMY AND LOCAL GOVERNMENT

Pyankova S. G.

Theoretical basis of improving of the single-industry area's institutional system . . . 5

Bozhko L. L., Leskova L. G.

Improving the methodological approach to development single-industry towns' management in Kazakhstan 17

Petrova I. V.

On state and municipal programs in the system of regional development's strategic planning. 27

Morozova O. V.

To the development problem of municipal district's workforce in Vladimir region 33

Gorbova O. Yu., Rodionova R. A.

Substantiation of ways to increase the attractiveness of municipal service in rural settlements. 39

SOCIOLOGY OF LOCAL COMMUNITIES

Balynskaya N. R., Zaitseva Ye. M.

Problem thinking of russians at sociological dimension (for example, Magnitogorsk). 47

Pevnaya M. V., Ambarova P. A.

Temporal volunteers resources of Russian cities: problems and prospects of management . . . 50

Zaitseva Ye. M.

Features of political orientation of the modern russian youth (on the example of social studies of political culture of the Magnitogorsk youth). 61

Gromova N. S.

Problems of prevention of verbal extremism in municipalities 66

ACTUAL PROBLEMS OF LEGAL REGULATION OF LOCAL SELF-GOVERNMENT

Vydrin I. V.

The charter of Yekaterinburg in the system of municipal legal acts 74

Morozova A. S.

Some problems of providing an effective structure of local government based on principles of constitutionalism 83

Aliev F. A., Teplyakov I. I.

Features of realization of the public authority to the administrative liability of local governments (on the example of municipal authorities in the Sverdlovsk region). 89

Gusev A. V., Gizdatov A. R.

Municipal control of police: current status and prospects. 96

XIV forum «Strategic planning in regions & cities of Russia» 103

Requirements to publication of articles in the journal 107

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ РАЗВИТИЯ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ЭКОНОМИКИ И МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

ТЕОРЕТИЧЕСКИЕ ОСНОВЫ СОВЕРШЕНСТВОВАНИЯ ИНСТИТУЦИОНАЛЬНОЙ СИСТЕМЫ МОНОПРОФИЛЬНОЙ ТЕРРИТОРИИ

Пьянкова С. Г.

кандидат экономических наук, соискатель ученой степени доктора экономических наук, Институт экономики УрО РАН
(Россия), 620014, Россия, г. Екатеринбург, ул. Московская, д. 29, silen_06@list.ru

УДК 330.341.2
ББК 65.01

Цель: Разработка теоретических основ совершенствования институциональной системы монопрофильной территории.

Методы исследования: Основными методами исследования являются методы систематизации и группировки, графический метод.

Научная новизна: Предложено понятие «институциональная система территории» и «институт стратегического развития территории», разработана карта институциональной системы монопрофильной территории.

Практическая значимость: Практическая реализация предложенных теоретических основ позволит повысить эффективность стратегического планирования монопрофильной территории с учетом нивелирования институциональных провалов и комплексного развития институциональной системы территории.

Ключевые слова: монопрофильные территории, институциональная система, институт развития.

THEORETICAL BASIS OF IMPROVING OF THE SINGLE-INDUSTRY AREA'S INSTITUTIONAL SYSTEM

Pyankova S. G.

Candidate of Science (Economics), candidate for a doctor's degree (Economics), Institute of Economics of the Ural Branch of Russian Academy of Science (Russia), 29 Moskovskaya str., Yekaterinburg, Russia, 620014, silen_06@list.ru

Purpose: Development of theoretical basis of improving the single-industry area's institutional system.

Methods: The main research methods are the methods of ordering and grouping, graphical method.

Scientific novelty: Author has defined the concept of «institutional system of the territory» and «institute of territory's strategic development», has made a map of the single-industry area's institutional system.

Practical significance: The practical implementation of the proposed theoretical bases will improve the efficiency of strategic planning of the single-industry territory with leveling institutional failures and integrated development of the the territory's institutional system.

Key words: single-industry area, institutional system, development institute.

Теоретические основы институционального развития территорий базируются, с одной стороны, на положениях общих институциональных теорий. С другой стороны, они отражают существенные институциональные изменения функций территорий. Так, например, реформы 70–80-х гг. прошлого столетия были направлены на расширение экономической самостоятельности местных сообществ. В странах, где реформы были проведены наиболее последовательно, где регионы и местные сообщества стали реальными субъектами выработки самостоятельной политики, можно говорить о становлении на локальном уровне собственных относительно обособленных институциональных систем, что привело к качественной трансформации не только государственной системы территориального управления, но и природы самих территорий [1, с. 107–120]. Последние, по сути, стали местом «коллективного действия», сознательное и умелое использование потенциала которого, так же как и нахождение эффективных компромиссов, является сегодня важнейшей предпосылкой их эффективного развития.

Понятие институциональной системы в отношении территории используется достаточно редко. В тоже время для национального уровня сделано достаточно убедительных выводов о том, что экономический рост определяется качеством построенной институциональной системы.

По результатам некоторых исследований утверждается, что степень влияния институционального фактора на темпы экономического роста в два раза выше, чем любая экономическая политика. Высокое качество экономической политики и экономических институтов дают, как правило, рост валового национального продукта на 2,4%; если же экономическая политика становится невысокого качества, то экономический рост все равно сохраняется на уровне 1,8%; если же низкое качество институтов сочетается с высоким качеством экономической политики, то экономический рост составит всего 0,9%.

Важно подчеркнуть, что каждый из институтов развивается не изолировано, а как элемент определенной институциональной системы. Поэтому институциональная конкуренция, как правило, является конкуренцией «пакетов» взаимосвязанных институтов. Если один институциональный «пакет» в целом эффективнее другого, то доминирующими становятся все его компоненты, даже если отдельные институты из предпочтительного «пакета» хуже соответствующих институтов менее конкурентного «пакета». Так, во время конкуренции в XIII–XV вв. московской и новгородской моделей русской государственности победила московская модель, поскольку именно она позволяла обеспечивать более высокую обороноспособность. При таком высшем критерии эффективности экономическая и политическая демократия новгородской

модели уступили место помещичьей системе и царскому деспотизму.

По мнению Г. Б. Клейнера, формирование эмпирической базы институциональных исследований нуждается в упорядочении (можно сказать – в институализации). Назрела необходимость структурирования по единым в целом образцам подобных описаний, составления своеобразных «институциональных карт», отражающих состав и взаимодействие институтов в различных сферах экономики. В совокупности такие институциональные карты могли бы в перспективе составить «институциональный атлас» России, отражающий в той или иной мере и с той или иной степенью подробности все богатство «институционального ресурса» России [2]. С учетом вышесказанного, целью настоящего исследования является разработка теоретических основ совершенствования институциональной системы монопрофильной территории.

Для достижения цели были поставлены следующие задачи:

1. Проанализировать понятие «институциональная система» применительно к территории;
2. Определить взаимосвязь между разными уровнями институтов;
3. Проанализировать смысловое разделение понятий «институциональная среда», «институциональная структура», «институциональная матрица» и «институциональный контур» применительно к территориальному уровню;
4. Предложить понятие «институциональная система территории» и «институт стратегического развития территории»;
5. Выявить особенности институциональной системы монопрофильной территории;

6. Определить экономическую природу институтов развития для монотерриторий;

7. Определить функции федеральных, региональных и муниципальных институтов стратегического развития;

8. Предложить карту институциональной системы монопрофильной территории.

Задачи исследования определили методы исследования:

1. Систематизация существующих теоретических положений в отношении формирования институциональной системы территории.

2. Группировка теоретических подходов к определению институциональной среды, институциональной структуры и институционального контура территории.

3. Графическое отображение карты институциональной системы монопрофильной территории.

Анализ понятия институциональной системы применительно к территории показывает, что его содержание во многом определяется подходом к пониманию института (как формальных и неформальных норм, правил поведения, организаций, учреждений, отношений и т.д.). Кроме того, содержание понятия институциональной системы определяется иерархическими уровнями классификации институтов того или иного автора.

Так, под институциональной системой Р. М. Нуртдинов и А. Р. Нуртдинов понимают исторически обусловленную совокупность определенным образом организованных социальных институтов, находящихся в отношениях взаимообусловленности, взаимозаменяемости, взаимоограничения и проявляющая себя как интегральное явление [3, с. 1–12].

По их мнению, институциональная система:

- обеспечивает экономических агентов информацией, необходимой для предпринимательской деятельности, реализации инвестиционных проектов, способствуя снижению производственных и транзакционных издержек;

- формирует систему взаимодействия экономических агентов, что позволяет избегать распределительных конфликтов, обеспечивать эффективную аллокацию факторов и результатов производства;

- определяет механизмы защиты рыночной конкуренции от тенденций монополизации;

- создает открытость, прозрачность и прогнозируемость экономической деятельности для предпринимателей, инвесторов, собственников и общества в целом;

- осуществляет спецификацию прав собственности;

- создает открытость, прозрачность и прогнозируемость экономической деятельности для предпринимателей, инвесторов, собственников и общества в целом;

- структурирует экономическую среду, определяет запретительные рамки деятельности экономических агентов, ограничивая их свободу и произвол, привнося соответствующую определенность и прогнозируемость;

- способствует структурной оптимизации субъектов предпринимательской деятельности, определяя оптимальное соотношение крупных, средних и малых предприятий, обеспечивает реализацию их позитивных сторон и минимизацию отрицательных, усиливает синергетический эффект их взаимодействия;

- формирует необходимую мотивацию и стимулы трудовой и предпринимательской деятельности, их направленность на достижение эффективности, конкурентоспособности и динамизма общественного производства;

- ограничивает деятельность экономических субъектов определенными социальными и экологическими рамками, в то же время открывает новые возможности для функционирования и развития;

- обеспечивает стабильность и эволюционный характер развития экономики посредством малых и постепенных изменений, не выходящих за рамки утвердившегося институционального каркаса, предохраняет его от воздействия разрушительных тенденций;

- формирует условия реализации принципа взаимных сдержек и противовесов, ограничивает полномочия исполнительной власти в экономической сфере, выступая условием защиты собственности и рыночной конкуренции [3, с. 1–12].

По мнению Б. Г. Клейнера, институты, входящие в страновую институциональную систему, делятся в первую очередь по уровням, на которые они рассчитаны (макро-, мега-, мезо-, микро-, наноинституты). Так, макроинституты охватывают потенциально всех граждан страны, а наноинституты относятся к конкретному индивиду [4].

Между институтами существуют взаимосвязи, включающие, в том числе, дополняемость одного института другим (обязательное одновременное функционирование), замещаемость, т.е. возможность выполнения данного набора общественных функций как одним институтом, так и рядом других. На множестве институтов существуют операции, такие как бинарные операции наложения (объединения), композиции, пересечения.

Существует унарная операция проекции более широкого института на локальное множество участников – сужение института. Иерархичность и взаимосвязанность институтов имеет существенное значение для процесса институтогенеза. На множестве институтов, кроме того, существует и топология, отражающая интуитивное понятие близости институтов.

Соответственно, возникают и «институциональные кусты» как совокупность близких и взаимосвязанных институтов. В совокупности эти «кусты» составляют то, что Д. Норт назвал национальной институциональной системой [4].

В научной литературе часто встречается также понятие «*институциональная среда*» как совокупность разноразмерных институтов. Основными характеристиками институциональной среды общества в целом и отдельных его подсистем, в число которых мы включаем и организацию, являются плотность и иерархическая система институциональной среды [5].

О. И. Уильямсон под «институциональной средой» понимает правила игры, определяющие контекст, в котором осуществляется экономическая деятельность. Базовые политические, социальные и правовые нормы (институты) образуют основу производства, обмена и распределения [6]. А. Н. Олейник – характеристику внешней среды, значимой для экономической деятельности, совокупность ценностей, формальных и неформальных норм, которые влияют на соотношение стимулов в деятельности и обуславливают достижение минимального согласия между людьми [7, с. 401]. А. Е. Шаститко продолжает идею О. И. Уильямсона, понимая под «институциональной средой» совокупность основополагающих политических, социальных и юридических правил, которые образуют базис для производства, обмена и распределения [8, с. 46–48]. По мнению А. Н. Елисеева и И. Е. Шульги институциональная система – это «система правил, влияющих на распределение прав собственности, которая задаёт минимальный уровень и структуру трансакционных издержек, определяет характер и содержание правовых конфликтов» [9]. Г. В. Перепелица полагает, что институциональная среда – это определённая форма организации отношений, совокупность формальных и неформальных рамок поведения участников экономических процессов, а также способов закрепления данных взаимодействий и контроля за их исполнением [10, с. 9]. О. А. Степанова считает, что это – совокупность и правил, и организаций, и механизм реализации ограничений, регулирующих поведение экономических агентов, их взаимосвязей [11, с. 36]. По мнению Е. С. Силовой институциональная среда – сложная упорядоченная система базисных и инфраструктурных экономических институтов, создающих условия для общественного воспроизводства через формирование общеобязательных правил и механизмов их поддержания, с другой стороны, система отношений между экономическими субъектами и институтами по поводу удовлетворения потребностей экономических субъектов в институтах и институциональных механизмах [12, с. 8].

Также близким к понятию «*институциональная система*» является понятие «*институциональная*

структура». Так, по мнению М. М. Скореева, это – «определённый упорядоченный набор институтов, создающих матрицы экономического поведения, определяющих ограничения для хозяйствующих субъектов, которые формируются в рамках той или иной системы координации хозяйственной деятельности» [13].

М. И. Одинцова полагает, что «институциональная структура развитого общества включает как формальные, так и неформальные правила, и эти группы правил определённым образом взаимодействуют друг с другом» [14]. По мнению **С. Г. Кирдиной**, «институциональная структура, которую мы отождествляем с институциональным порядком – это совокупность взаимосвязанных институтов. Институты понимаются как устойчивые постоянно воспроизводящиеся социальные, правовые, экономические и другие отношения, которые, собственно говоря, и структурируют общественную жизнь. В данном случае объектом рассмотрения являются *базовые институты*, образующие глубинные основания социальных взаимодействий по поводу совместного проживания в рамках единого социума, что требует связи и согласований между ними в трех важнейших сферах, составляющих модель общества, которой мы и будем оперировать: *экономики, политики и идеологии*» [15]. **В. В. Вольчик** полагает, что «институциональная структура» – это определённый упорядоченный набор институтов, создающих матрицы экономического поведения, определяющих ограничения для хозяйствующих субъектов, которые формируются в рамках той или иной системы координации хозяйственной деятельности [16].

Также близким к пониманию институциональной системы является понятие «*институциональная матрица*». По мнению С. Г. Кирдиной, «устойчивая, исторически складывающаяся система базовых институтов, регулирующих взаимосвязанное функционирование основных общественных подсистем – экономической, политической и идеологической, – представляет собой институциональную матрицу. Образующие ее базовые институты формируют своеобразную внутреннюю арматуру, жесткую структуру, обеспечивающую функционирование общества как целостного образования» [17].

Впервые упоминание об институциональных матрицах встречается в работах представителей неoinституционального направления в экономике, специализировавшихся на изучении экономической истории – К. Поланьи и Д. Норта. К. Поланьи, не раскрывая содержание понятия институциональной матрицы, использует его для того, чтобы подчеркнуть социальную обусловленность любой экономики и необходимость учета социальных отношений при анализе форм экономических взаимодействий [18, с. 32]. Институциональная матрица, по Д. Норту, это комплекс

взаимозависимых правил и неформальных ограничений, совокупность которых определяет экономическую деятельность, а также специфику экономических и политических институтов каждого конкретного общества и задает вектор траекторий последующего их развития [19, с. 129–148]. Согласно Норту, каждое общество имеет свойственную только ему исторически сложившуюся институциональную матрицу.

Применительно к территории исследователями еще используется понятие *«институциональный контур»*, которое является развитием понятия институциональной матрицы. Под институциональным контуром применительно к малому предпринимательству конкретной территории О. Романовой, Н. Беспамятных, Е. Мезенцевой предлагается понимать совокупность трех групп институтов – экономических, политических и идеологических – которые способствуют интеграции малых предприятий в сети тесно взаимосвязанных промышленных и инновационных систем, и позволяют соотнести их с приоритетными целями социально-экономического развития региона [20, с. 81–88; 21, с. 49–64].

Таким образом, в научной литературе нет однозначного смыслового разделения понятий «институциональная система», «институциональная среда», «институциональная структура», «институциональный контур» применительно к территориальному уровню. Как правило, ключевым во всех выше перечисленных понятиях является акцент на *совокупность взаимосвязанных институтов*. Различие состоит в подходе к пониманию институтов (как формальных и неформальных норм, правил поведения, организаций, учреждений, базовых отношений и т.д.) и выделяемых иерархических уровней их классификации.

При формулировке понятия «институциональная система территории» важно учитывать следующие положения:

- обусловленность институциональной системы территории стратегическими целями ее развития. Цель создания и развития институциональной системы территории *нельзя рассматривать только с позиций собственно целей институтов как определителей, ограничителей, регуляторов деятельности акторов территории*. Институциональная система территории обязательно должна иметь цель более высокого порядка – обеспечение стратегических приоритетов развития территории. Поскольку только сформированная и обоснованная стратегия развития территории может задавать направление, характер развития территории, и соответственно содержание ее институциональной системы;

- исходя из первого положения под институтами, образующими институциональную систему территории, следует понимать *формальные нормы и правила,*

а также организации, способствующие формированию и достижению стратегических целей развития территории. Достижение стратегических целей развития территории как относительно самостоятельной единицы невозможно без наличия *стратегических документов и механизма их реализации*. Последнее возможно через официальное установление различных норм, правил и деятельность официальных организаций (органы МСУ, предприятия, финансовые учреждения, экспертные советы и др.), способствующих достижению стратегических целей территориального развития;

- *зависимость наполняемости и свойств институциональной системы территории от принадлежности ее к тому или иному типу* (регионы-доноры и регионы-реципиенты, старопромышленные регионы и регионы нового освоения, монопрофильные территории и территории с диверсифицированной структурой экономики и т.д.). Несмотря на то, что любая территория индивидуальна, но для каждого типа территории будут характерны общие проблемы и общие пути их решения в единых национальных рамках. Следовательно, можно говорить о некоторых типичных особенностях институциональных систем для схожих по характеру социально-экономического развития территорий.

Таким образом, **под институциональной системой территории** предлагается понимать *совокупность взаимосвязанных формальных норм и правил, а также организаций, способствующих формированию и достижению стратегических целей развития территории, особенность которой определяется типом ее социально-экономического развития*.

К особенностям институциональной системы монопрофильной территории, можно отнести:

- важность выделения двух групп институтов: *институтов стабилизации*, направленных на нейтрализацию уже сложившихся негативных последствия кризисных ситуаций, и *институтов развития*, нацеленных на дальнейшее устойчивое развитие монопрофильной территории, повышение уровня ее адаптации к внешним и внутренним изменениям в будущем;

- особая значимость *институтов развития* в институциональной системе монопрофильной территории, связанная с актуальностью формирования новых стратегий развития монопрофильных территорий, реализующих партнерские отношения между всеми субъектами территориальной социально-экономической системы и превращающих территорию в место коллективных действий. С этих позиций данные институты названы в диссертации институтами стратегического развития.

На сегодняшний день Министерством экономического развития Российской Федерации трактуется

следующая формулировка понятия «институт развития» – один из инструментов государственной политики, стимулирующий инновационные процессы и развитие инфраструктуры с использованием механизмов государственно-частного партнерства.

Основная цель институтов развития – преодоление так называемых «провалов рынка» для решения задач, которые не могут быть оптимально реализованы рыночными механизмами, для обеспечения устойчивого экономического роста и диверсификации экономики.

Институты развития выступают в качестве катализатора частных инвестиций в приоритетных секторах и отраслях экономики и создают условия для формирования инфраструктуры, обеспечивающей доступ предприятиям, функционирующим в приоритетных сферах экономики, к необходимым финансовым и информационным ресурсам.

К наиболее крупным институтам развития можно отнести Внешэкономбанк, ГК «Роснано», ОАО «Российская венчурная компания», ГК «Фонд содействия реформированию ЖКХ». Они оказывают поддержку проектам через финансирование бизнес-проектов, оказание инфраструктурной поддержки, а также софинансирование НИОКР.

В настоящее время совокупный капитал российских институтов развития составляет около 1,2 трлн. руб., или примерно 3 % ВВП. Эксперты уверены, что капитализацию нужно увеличить вдвое. Но средства необходимо направить в действительно эффективные институты, повысив прозрачность и оперативность их работы [22, с. 1–5].

Какова экономическая природа институтов развития для монотерриторий?

Обобщая анализ, автор выделил следующие моменты.

Первое. В соответствии с институциональной теорией к «институтам» относятся не только **организации**, но и «**правила**», механизмы, обеспечивающие их выполнение, и **нормы** поведения, которые структурируют повторяющиеся взаимодействия между людьми» [23, с. 73].

Второе. Исследовав содержание понятия «институт развития» (табл. 1), можно выделить следующие основные моменты, отмечаемые учеными: деятельность институтов развития направлена на устранение «провалов рынка» (Р. Г. Солнцев, М. Ю. Хромов, Н. Г. Волков [24]), институты развития – это инструмент государственной политики (О. С. Грозова [25], Министерство регионального развития РФ [26]), финансирование из институтов развития осуществляется на стратегически значимые направления (М. Г. Орлов [27], И. Дежина [28]) и реализацию проектов, необходимых обществу (К. Фрумкин [29]).

Третье. Институт развития это не просто инструмент государственной политики, главное в нем, это нацеленность на существенное изменение экономики, а значит он обязательно должен носить **стратегический характер**. Так, С. С. Сулакшин в своем докладе указывает, что «...если государство действительно озабочено развитием, то оно создает специальные институты развития. Главное их отличие заключается в том, что целью их деятельности является не прибыль (не только прибыль, не в первую очередь прибыль), а **изменения в экономике страны**. Это условие практически тождественно **необходимости участия государства в экономическом развитии своими ресурсами**. Речь неизбежно идет о бюджетных и внебюджетных ресурсах, которое государство направляет на эти цели. Речь идет о доле государственных расходов в ВВП...» [30].

Как можно заметить, исследователи довольно узко понимают институты развития, как только финансовые. В тоже время в мировой практике различают финансовые и нефинансовые институты развития (табл. 1).

Из табл. 1 видно, что нефинансовых институтов более чем 60 раз больше, чем финансовых.

Такой же подход разделяют А. И. Татаркин и С. Н. Котлярова. В своей работе они приводят расширенную градацию институтов развития в международной практике:

1. Финансовые институты развития, через которые может быть получено дополнительное финансирование при недостаточном развитии регионального финансового рынка.

2. Инфраструктурные институты развития, которые в большей степени концентрируются на

Таблица 1. Виды институтов развития в мире [31]

Финансовые (свыше 750)	Нефинансовые (свыше 50000)
Банки развития	Специальные экономические зоны
Агентства развития	Технополисы, технопарки
Экспортно-импортные банки	Научно-внедренческие инновационные центры
Экспортные и страховые агентства	Научные фонды
Долговые агентства	Промышленные союзы
Финансовые корпорации	Образовательные и экспертно-аналитические центры
Инвестиционные фонды	Торговые ассоциации
Венчурные фонды	

привлечении разных форм финансирования, включая государственно-частное партнерство в инфраструктурные проекты (транспортно-логистические проекты, проекты технопарков, промышленных парков и т.д.).

3. Корпорации промышленного (инновационного) развития, нацеленные на поддержку промышленности по различным направлениям, посредством развития кластеров, поддержки малого бизнеса или стимулирования инноваций.

4. Институты развития, поддерживающие интернационализацию регионов, направленные на привлечение иностранных инвестиций и поддержку экспорта.

5. Специализированные социальные фонды, финансирующие через различные инструменты программы повышения квалификации кадров, переобучения и т.п. [32].

Представленные виды институтов имеют разное целевое назначение, принципиально отличаются по своей экономической природе.

Исходя из понимания институциональной системы территории как совокупности взаимосвязанных формальных норм и правил, а также организаций, способствующих формированию и достижению стратегических целей развития территории, институты развития также следует понимать расширительно, не только как финансовые институты. Полагаем, что корректно ввести понятие **институтов стратегического развития**, которые охватывают институты, способствующие формированию и реализации стратегии развития территории.

В нашем понимании к институтам стратегического развития относятся не только организации, формирующие стратегии и их реализующие, но и сами **стратегические документы**: стратегический план, стратегические программы, стратегические проекты. Данные институты создаются и реализуются с участием государства, муниципалитетов и направлены на коренные изменения в экономике и носящие в связи с этим стратегически характер. Для монопрофильных территорий, особо чувствительным к внешним изменениям, основные преобразования в экономике связаны с достижением устойчивости в их развитии и повышением адаптационных возможностей к внешним и внутренним угрозам.

Тогда, можно дать еще такое определение **института стратегического развития территории** в отношении монопрофильной территории как совокупности организаций, формальных норм и правил, создаваемых с участием государства или муниципалитета, реализующих механизм стратегически устойчивого социально – экономического развития и снижения внутренних и внешних рисков для монопрофильной территории.

Очевидно, что формирование институтов стратегического развития будет задано решениями

Таблица 2. Отличительные особенности федеральных и региональных институтов развития [33]

Федеральные институты развития	Региональные институты развития
Поддержка определенных отраслей	Развитие определенных территорий (ОЭЗ, технопарки, бизнес-инкубаторы)
Приоритет – инфраструктура и структурные реформы	Приоритет – развитие промышленности региона
Не имеют конкурентов	Конкурируют с другими регионами
Поддержка крупных межрегиональных инвестиционных проектов	Поддержка малого бизнеса.

федеральных, региональных и местных органов управления. Исследователи называют отличительные особенности институтов разных уровней (табл. 2).

По нашему мнению, институты стратегического развития разного уровня, должны выполнять разные функции:

Федеральные институты стратегического развития – определять, исходя из территориальных и отраслевых приоритетов, подходы к развитию моногородов в России в целом, осуществлять инвестирование наиболее значимых проектов, в том числе инфраструктурных; *региональные институты стратегического развития* – создавать условия для появления и развития точек роста (кластеров, ОЭЗ, промышленных парков), стимулировать развитием предпринимательства и занятости в моногородах; *муниципальные институты стратегического развития* – создавать среду для развития партнерских отношений между всеми субъектами монопрофильной территории (населением, градообразующим комплексом, органами местного самоуправления).

Таким образом, исходя из содержания институтов стратегического развития монопрофильных территорий, их многоуровневости, автором предлагается карта институциональной системы монопрофильной территории (рис. 1).

Карта охватывает федеральный, региональный и муниципальный контур, группировку на институты стабилизации и институты развития, а также разделение институтов на финансовые, организационные, методические, а для институтов развития – дополнительно на «стратегические документы».

По итогам исследования можно сделать следующие выводы.

1. Анализ понятия институциональной системы применительно к территории показывает, что его

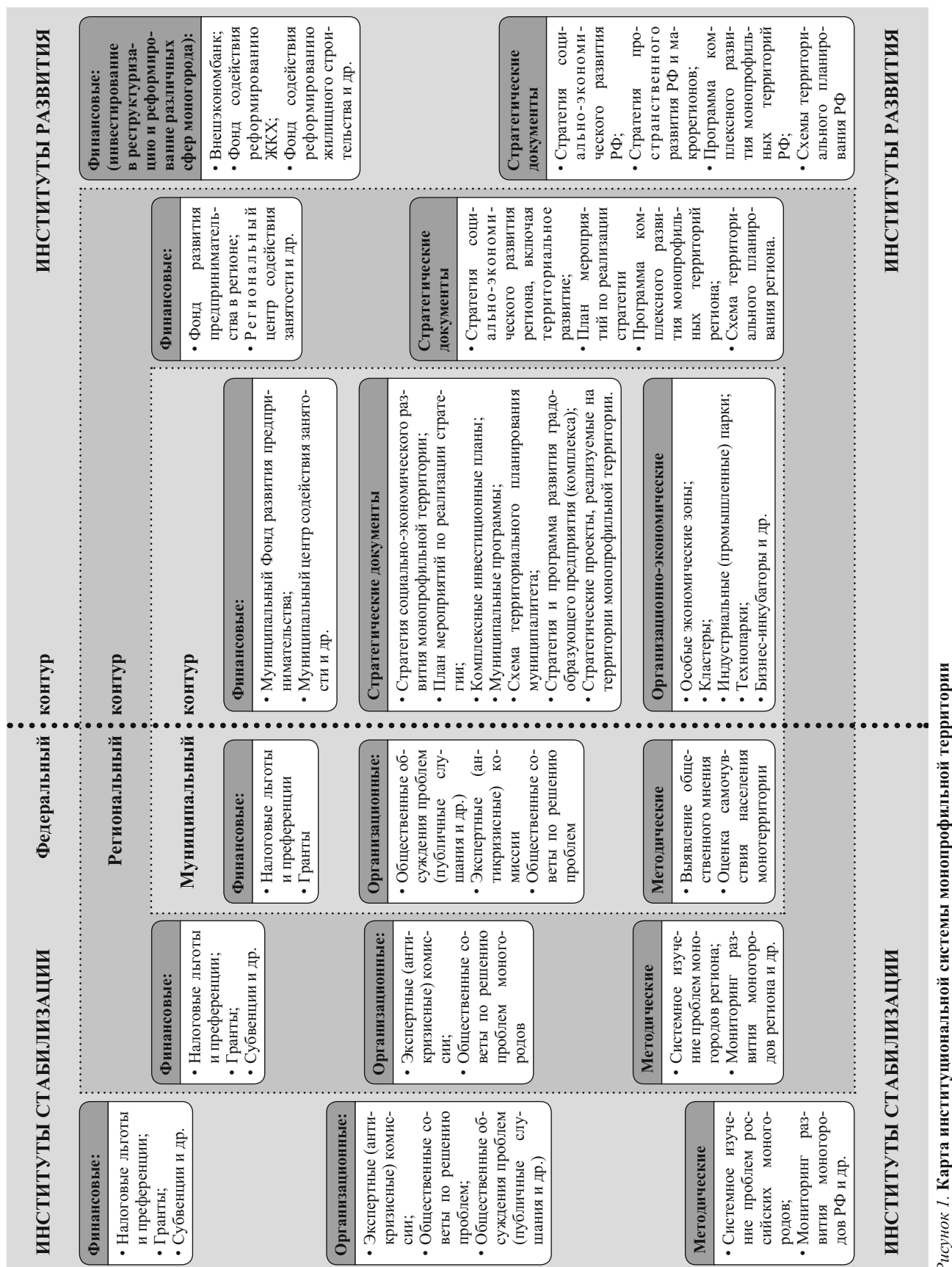


Рисунок 1. Карта институциональной системы монопрофильной территории

содержание во многом определяется подходом к пониманию института (как формальных и неформальных норм, правил поведения, организаций и т.д.). Кроме того, содержание понятия институциональной системы определяется иерархическими уровнями классификации институтов того или иного автора.

2. В научной литературе нет однозначного смыслового разделения понятий «институциональная система», «институциональная среда», «институциональная структура», «институциональный контур» применительно к территориальному уровню. Как правило, ключевым во всех выше перечисленных понятиях является акцент на совокупность взаимосвязанных институтов. Различие состоит в подходе к пониманию институтов и выделяемых иерархических уровней их классификации.

3. Под институциональной системой территории предлагается понимать совокупность взаимосвязанных формальных норм и правил, а также организаций, способствующих формированию и достижению

стратегических целей развития территории, особенность которой определяется типом ее социально-экономического развития.

4. Под институтом стратегического развития в отношении монопрофильной территории предлагается понимать совокупность организаций, формальных норм и правил, создаваемых с участием государства или муниципалитета, реализующих механизм стратегически устойчивого социально-экономического развития и снижения внутренних и внешних рисков для монопрофильной территории.

5. Предлагаемая карта институциональной системы монопрофильной территории является многоуровневой и включает расширенную градацию институтов развития, представленную в российской практике.

Данное исследование будет продолжено и в дальнейшем основное внимание планируется сосредоточить на методологии формирования институтов стратегического развития монопрофильных территорий.

Литература:

- 1 *Одинцова А.* Опыт участия местных правительств в развитии экономики // Федерализм. 2011. №4. С. 107–120.
- 2 *Клейнер Г. Б.* Особенности процессов формирования и эволюции социально-экономических институтов в России. М.: ЦЭМИ РАН, 2001. 65 с.
- 3 *Нуртдинов Р. М., Нуртдинов А. Р.* Институциональная система как фактор экономического развития // Ученые записки Казанского университета. Том 153, кн. 4. 2011. С. 1–12.
- 4 *Клейнер Г. Б.* Эволюция институциональных систем. М.: Наука, 2004. 240 с.
- 5 *Василенко Н. В.* Институциональная среда организаций: характеристика и уровни регулирования // Проблемы современной экономики. 2008. №3. С. 3–10.
- 6 *Уильямсон О. И.* Экономические институты капитализма: Фирмы, рынки, «отношенческая контрактация» / Научное редактирование и вступительная статья В. С. Каткало; пер. с англ. Ю. Е. Благова, В. С. Каткало, Д. С. Славнова, Ю. В. Федотова, Н. Н. Цытович. СПб.: Лениздат, 1996. 702 с.
- 7 *Олейник А. Н.* Институциональная экономика: учеб. пособие. М.: ИНФРА-М, 2000. 401 с.
- 8 *Шаститко А. Е.* Новая институциональная экономическая теория: учеб. пособие. М.: ТЕИС, 2002. С. 46–48.
- 9 *Институциональный анализ интеллектуальной собственности: учеб. пособие / А. Н. Елисеев, И. Е. Шульга.* М.: ИНФРА-М, 2005. 192 с.
- 10 *Перепелица Г. В.* Формирование институциональной среды в российской экономике: диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Казань, 2006.

References:

- 1 *Odintsov A.* Experience of local government in economic development // Federalizm. 2011. №4. Pp. 107–120.
- 2 *Kleiner G. B.* Features of the formation and evolution of social and economic institutions in Russia. M.: CEMI RAS, 2001. 65 p.
- 3 *Nurtdinov R. M., Nurtdinov A. R.* The institutional system as a factor in economic development // Uchenye zapiski Kazanskogo universiteta. Vol. 153. №4. 2011. Pp. 1–12.
- 4 *Kleiner G. B.* The evolution of institutional systems. M.: Nauka, 2004. 240 p.
- 5 *Vasilenko N. V.* Institutional environment organizations: characteristics and levels of regulation // Problems of Modern Economics. 2008. №3. Pp. 3–10.
- 6 *Williamson O. E.* The Economic Institutes of Capitalism / Trans. from Eng. by Yu. E. Blagova, V. S. Katkalo, D. S. Slavnova, Yu. V. Fedotova, N. N. Tsytoovich. St. Petersburg: Lenizdat, 1996. 702 p.
- 7 *Oleynik A. N.* Institutional Economics: work book. M.: INFRA-M, 2000. 401 p.
- 8 *Shastitko A. Ye.* New Institutional Economics: text book. M.: TEIS, 2002. Pp. 46–48.
- 9 *Institutional Analysis of Intellectual Property: text book / A. N. Yeliseyev, I. Ye. Shul'ga.* M.: INFRA-M, 2005. 192 p.
- 10 *Perepelitsa G. V.* Formation of the institutional environment in the Russian Economy: Candidate's Thesis (Economics). Kazan, 2006.

Литература:

- 11 Степанова О. А. Институциональная среда, российский вариант // О. А. Степанова, Л. А. Алтынникова, Е. И. Минакова, И. В. Кузнецова // Российское предпринимательство. 2009. № 1. Вып. 2. С. 36–39.
- 12 Силова Е. С. Качество институциональной среды и его влияние на экономический рост: диссертация на соискание ученой степени кандидата экономических наук. Челябинск, 2007.
- 13 Скорев М. М. Модернизация институциональной структуры российской системы образования. Ростов-на-Дону: Изд-во Ростовского ун-та, 2004. 156 с.
- 14 Одинцова М. И. Институциональная экономика: учеб. пособие. М.: Издательский дом ГУ-ВШЭ, 2007. 386 с.
- 15 Кирдина С. Г. Институциональная структура современной России: эволюционная модернизация // Вопросы экономики. 2004. № 10. С. 89–98.
- 16 Вольчик В. В. Лекции по институциональной экономике. Институциональные изменения [электронный ресурс]. URL: <http://institutional.narod.ru/> (дата обращения 20.04.2015)
- 17 Кирдина С. Г. Теория институциональных матриц: в поисках новой парадигмы // Журнал социологии и социальной антропологии. 2001. № 1. С. 101–115.
- 18 Polanyi K. The Livelihood of Man. N.Y.: Academic Press Inc., 1977.
- 19 Норт Д. Институты, институциональные изменения и функционирование экономики. М.: Фонд экономической книги «Начало», 1997. С. 129–148.
- 20 Романова О. А., Беспамятных Н. Н. Региональный контур развития малого предпринимательства // Вестник УГТУ-УПИ. Серия «Экономика и управление». 2004. № 4. С. 81–88.
- 21 Мезенцева Е. С. Особенности региональной промышленной политики в области поддержки малого и среднего предпринимательства / Креативная экономика. 2014. № 3. С. 49–64.
- 22 Титов Д. Институты развития уже есть // Экономика и жизнь. 2011. № 1. С. 1–5.
- 23 Норт Д. Институты и экономический рост: историческое введение / THESIS. Т. 1. Вып. 2. 1993. С. 73.
- 24 Солнцев О. Г., Хромов М. Ю., Волков Р. Г. Институты развития: анализ и оценка мирового опыта // Проблемы прогнозирования. 2009. № 2. С. 3–29.
- 25 Грозова О. С. К вопросу о классификации институтов развития и институциональных рисков инновационной деятельности [электронный ресурс] // Современные проблемы науки и образования: электронный научный журнал. 2012. № 4 [сайт]. URL <http://www.science-education.ru/104-6811> (дата обращения 20.04.2015)
- 26 Деятельность институтов развития. Министерство экономического развития Российской Федерации [электронный ресурс]. URL: <http://www.economy.gov.ru/minrec/activity/sections/instdev/institute> (дата обращения 20.04.2015)

References:

- 11 Stepanova O. A. Institutional Environment, the Russian version // O. A. Stepanova, L. A. Altynnikova, Ye. I. Minakova, I. V. Kuznetsova // Rossiyskoye predprinimatel'stvo. 2009. № 1. Vol. 2. Pp. 36–39.
- 12 Silova Ye. S. The quality of the institutional environment and its impact on economic growth: Candidate's Thesis (Economics). Chelyabinsk, 2007.
- 13 Skorev M. M. Modernization of the Russian education system institutional structure. Rostov-on-Don: Publishing house of the Rostov University, 2004. 156 p.
- 14 Odintsova M. I. Institutional Economics: text book. M.: Publishing house of Higher School of Economics, 2007. 386 p.
- 15 Kirdina S. G. The institutional structure of modern Russia: the evolutionary modernization // Voprosy ekonomiki. 2004. № 10. Pp. 89–98.
- 16 Vol'chik V. V. Lectures on institutional economics. Institutional changes [e-resource]. URL: <http://institutional.narod.ru/> (date of reference 20.04.2015)
- 17 Kirdina S. G. The theory of institutional matrices: in search of a new paradigm // Zhurnal sotsiologii i sotsial'noy antropologii. 2001. № 1. Pp. 101–115.
- 18 Polanyi K. The Livelihood of Man. N.Y.: Academic Press Inc., 1977.
- 19 Nort D. Institutions, Institutional Change and Economic Performance. M.: Fond ekonomicheskoy knigi «Nachalo», 1997. Pp. 129–148.
- 20 Romanova O. A., Bespamyatnykh N. N. Regional circuit of small business development // Vestnik UGTU-UPI. Series «Ekonomika i upravleniye». 2004. № 4. Pp. 81–88.
- 21 Mezentseva Ye. S. Features regional industrial policies to support small and medium-sized enterprises // Kreativnaya ekonomika. 2014. № 3. Pp. 49–64.
- 22 Titov D. Development institutions already exist // Ekonomika i zhizn'. 2011. № 1. Pp. 1–5.
- 23 Nort D. Institutions and Economic Growth: A historical introduction / THESIS. Vol. 1. Issue. 2. 1993. P. 73.
- 24 Solntsev O. G., Khromov M. Yu., Volkov R. G. Development institutions: analysis and evaluation of international experience // Problemy prognozirovaniya. 2009. № 2. Pp. 3–29.
- 25 Grozova O. S. To the question of classification of the institutions of development and institutional risks of innovative activity [e-resource] // Modern problems of science and education: digital scientific magazine. 2012. № 4. URL <http://www.science-education.ru/104-6811> (date of reference 20.04.2015)
- 26 The activities of development institutions. Ministry of Economic Development of the Russian Federation [e-resource]. URL: <http://www.economy.gov.ru/minrec/activity/sections/instdev/institute> (date of reference 20.04.2015)

Литература:

- 27 Орлов М. Г. Роль институтов в содействии развития реального сектора экономики. Проблемы современной экономики. 2011. № 3. С. 358–360.
- 28 Дежина И. Институты развития: что известно об их эффективности? [электронный ресурс] // Троицкий вариант. 2013. 9 апреля. № 126. URL: <http://trv-science.ru/2013/04/09/instituty-razvitiya-cto-izvestno-ob-ikh-ehffektivnosti/> (дата обращения 20.04.2015)
- 29 Фрумкин К. Институты развития не способны подтолкнуть модернизацию России [электронный ресурс]. URL: <http://www.nanonewsnet.ru/blog/nikst/instituty-razvitiya-ne-sposobny-podtolknut-modernizatsiyu-rossii> (дата обращения 20.04.2015)
- 30 Сулакишин С. С. О политике и институтах развития в России: доклад [электронный ресурс]. М.: Центр проблемного анализа и государственно-управленческого проектирования. URL: <http://old.problemanalysis.ru/Dokladi/inrasvitie.pdf> (дата обращения 20.04.2015)
- 31 Андрианов В. Д. Институты развития и их роль в реализации проектов государственно-частного партнерства. М.: Финансовый университет при Правительстве РФ, 2011. 47 с.
- 32 Татаркин А. И., Котлярова С. Н. Региональные институты развития как факторы экономического роста // Экономика региона. 2013. № 3. С. 9–18.
- 33 Институты развития: международный и российский опыт в аспекте использования на региональном уровне / Баскакова И. В., Воробьев П. В., Кадочников С. М., и др. / Аналитические материалы для участников круглого стола «Региональные институты развития: формы создания и механизмы функционирования». Екатеринбург. 2007. 20 с.

References:

- 27 Orlov M. G. The role of institutions for the promotion of development in the real sector of economy // Problemy sovremennoy ekonomiki. 2011. № 3. Pp. 358–360.
- 28 Dezhina I. Development institutions: what is known about their effectiveness? [e-resource] // Troitskiy variant. 2013. April 9. № 126. URL: <http://trv-science.ru/2013/04/09/instituty-razvitiya-cto-izvestno-ob-ikh-ehffektivnosti/> (date of reference 20.04.2015)
- 29 Frumkin K. Development institutions are not able to push the modernization of Russia [e-resource]. URL: <http://www.nanonewsnet.ru/blog/nikst/instituty-razvitiya-ne-sposobny-podtolknut-modernizatsiyu-rossii> (date of reference 20.04.2015)
- 30 Sulaksin S. S. Politics and development institutions in Russia: report [e-resource]. M.: Tsentr problemnogo analiza i gosudarstvenno-upravlencheskogo proyektirovaniya. URL: <http://old.problemanalysis.ru/Dokladi/inrasvitie.pdf> (date of reference: 20.04.2015)
- 31 Andrianov V. D. Development institutions and their role in the implementation of public-private partnerships. M.: Financial University under the Government of the Russian Federation, 2011. 47 p.
- 32 Tatarkin A. I., Kotlyarova S. N. Regional development institutions as an economic growth factors // Ekonomika regiona. 2013. № 3. Pp. 9–18.
- 33 Development Institutions: International and Russian experience in the aspect of use at the regional level / Baskakova I. V., Vorob'yev P. V., Kadochnikov S. M. and others / Analytical materials for the participants of the round table «Regional development institutions: the forms of creation and functioning». Yekaterinburg. 2007. 20 p.

СОВЕРШЕНСТВОВАНИЕ МЕТОДОЛОГИЧЕСКИХ ПОДХОДОВ К УПРАВЛЕНИЮ РАЗВИТИЕМ МОНОГОРОДОВ В РЕСПУБЛИКЕ КАЗАХСТАН

Божко Л. Л.

доктор экономических наук, член-корреспондент Международной академии информатизации,
Почетный работник образования Республики Казахстан, проректор по учебной и научной работе, Рудненский
индустриальный институт (Казахстан), 111500, Республика Казахстан, г. Рудный, ул. 50 лет Октября, д. 38,
bogkoll@rii.kz

Лескова Л. Г.

кандидат экономических наук, декан Лисаковского факультета дистанционного обучения, Рудненский
индустриальный институт (Казахстан), 111500, Республика Казахстан, г. Рудный, ул. 50 лет Октября, д. 38,
lleskova@rii.kz

УДК 338.24
ББК 65.050.2

Цель. Провести оценку и диагностику программных документов развития моногородов в Республике Казахстан в контексте совершенствования экономического инструментария, обеспечивающего их эффективное функционирование

Методы. Эмпирической основой анализа послужили результаты исследований, проведенных в рамках НИР «Исследование особенностей комплексного социально-экономического развития моногородов приграничных территорий в условиях функционирования Единого экономического пространства Казахстана, России и Белоруссии», выполняемой по грантовому финансированию Министерства образования и науки Республики Казахстан. Исследование базируется на использовании методов и приемов логического, системного, структурно-функционального и сравнительного анализа.

Результаты и практическая значимость. Выявлены тенденции социально-экономического развития моногородов в Республике Казахстан в условиях современных преобразований в экономике. Проведены оценка и диагностика основных программных документов; обоснованы факторы, оказывающие влияние на дальнейшее развитие моногородов. Сформулированы предложения по совершенствованию системы управления моногородами в части изменения действующей законодательной базы и разработки нового оценочного инструментария.

Научная новизна. Выявлены и раскрыты основные тенденции и особенности развития моногородов, показавшие, что процессы, происходящие в моногородах в последние годы, свидетельствуют об их крайней неравномерности развития, слабой диверсификации экономики, сильной зависимости от градообразующих предприятий. Обоснованы рекомендации по совершенствованию административных и экономических методов государственного регулирования развития моногородов в Республике Казахстан. Предложен инструментарий, обеспечивающий целенаправленный выбор управляющих решений и экономических методов управления, направленных на достижение баланса использования ресурсов в моногородах, который в максимальной степени будет способствовать удовлетворению потребностей населения и повышению его жизненного уровня.

Ключевые слова: моногород, диверсификация, программа, развитие, методы управления.



Божко Л. Л., Лескова Л. Г.

IMPROVING THE METHODOLOGICAL APPROACH TO DEVELOPMENT SINGLE-INDUSTRY TOWNS' MANAGEMENT IN KAZAKHSTAN

Bozhko L. L.

Doctor of Science (Economics), Corresponding Member of the International Informatization Academy, Honored Worker of Education of the Republic of Kazakhstan, Vice-Principal of Academic Affairs and Research, Rudny Industrial Institute (Kazakhstan), of.38, 50 let Otyabrya street, Rudny, Kostanay Region, Kazakhstan Republic, 111500, bogkoll@rii.kz

Leskova L. G.

Candidate of Science (Economics), Dean of the Lisakovsk Faculty of distance learning, Rudny Industrial Institute (Kazakhstan), of.38, 50 let Otyabrya street, Rudny, Kostanay Region, Kazakhstan Republic, 111500, info@rii.kz

Purpose. The purpose is to assess and diagnose software documents of single-industry towns' development in Kazakhstan in the context of improving economic instruments, to ensure their effective functioning.

Methods. The results of studies conducted in the framework of «The study features an integrated socio-economic development of single-industry towns of border areas in the functioning of the single economic space of Kazakhstan, Russia and Belarus» research performed by grant funding of the Ministry of Education and Science of the Republic of Kazakhstan were the empirical basis for the analysis. The study is based on the use of methods and techniques of logical, systematic, structural and functional, and comparative analysis.

Results and practical significance. The tendencies of socio-economic development of single-industry towns in the Republic of Kazakhstan in the conditions of modern changes in the economy were revealed. Authors have assessed and diagnosed the major policy documents; justified factors influencing the further development of single-industry towns. Also authors have proposed to improve the single-industry towns' management to change the current legal framework and the development of new assessment tools.

Scientific novelty. Authors have identified and disclosed the main trends and characteristics of single-industry towns, showing that the processes occurring in single-industry towns in recent years, show their extreme unevenness of development, poor economic diversification, heavy dependence on core enterprises. Authors have based recommendations for the improvement of state administrative and economic regulation methods of single-industry towns' development in the Republic of Kazakhstan. It proposes a toolkit that provides a focused range of management decisions and economic management aimed at achieving a balance of resource use in single-industry towns, which will help to maximize the needs of the population and raise its standard of living.

Key words: single-industry towns, diversification, program, development, management practices.

Актуальность проблемы

В настоящее время в Республике Казахстан насчитывается 27 моногородов, из них 16 городов являются административными центрами соответствующих районов, 11 городов не являются районными центрами. Перечень моногородов в основном составляют малые города с численностью населения до 50 тыс. человек, за исключением четырех средних городов с численностью населения свыше 100 тыс. человек – Темиртау, Рудный, Жанаозен, Экибастуз.

К казахстанской специфике моногородов можно отнести:

- территориально-пространственное распределение – большинство моногородов находятся в слабоаселенных районах, имеют недостаточно благоприятное транспортно-географическое положение;

- инвестиционный климат и условия для развития бизнеса – в большинстве моногородов отсутствует благоприятный инвестиционный климат, нет развитой институциональной среды для нового бизнеса;

- формирование документов (планов и программ) развития – во многих случаях преобладает формальный подход к формированию программ модернизации и развития моногородов.

Необходимо констатировать, что в большинстве случаев моногорода не способны к самостоятельной адаптации в условиях быстро меняющейся внешней среды и зависят от адаптивных возможностей градообразующего предприятия; адаптация же самого моногорода возможна при изменении структуры его экономики.

К сожалению, наличие в городе градообразующего предприятия отвлекает на себя подавляющее

число ресурсов, как финансово-экономических, так и человеческих, поэтому альтернативные сферы могут получить развитие в моногороде в основном только при поддержке органов власти. Поэтому закономерно, что широкий спектр различных сфер экономики получил развитие в городах, где нет градообразующего предприятия.

Структура экономической основы моногорода предопределяет инерционный путь его развития, предполагающий движение по уже определившейся ранее траектории, диктуемой сложившейся специализацией. Градообразующее предприятие при стабильных экономических условиях не влияет на оздоровление социальной сферы и тем более не обеспечивает устойчивого экономического развития моногородов, что идет в разрез со сложившимся представлением о градообразующей сфере и ее функциональности.

Слабость правовой базы в отношении моногородов переориентирует приоритетность решения проблем с городских интересов на интересы градообразующего предприятия, что является дестабилизирующим фактором в развитии.

Вместе с тем следует отметить, что моногорода, как экономическая категория характеризуются: слабостью теоретических знаний, отсутствием теории развития моногородов; качественным характером знаний о социально-экономической системе, большой долей экспертных знаний при описании, структуризации объекта исследования; высоким уровнем неопределенности исходной информации.

Актуальность исследования моногородов в Республике Казахстан обусловлена поиском способов и механизмов, обеспечивающих их эффективное функционирование. Мы видим эти возможности в совершенствовании программных документов, разработанных на государственном уровне. По нашему убеждению, внесённые корректировки в программы и существующие законы, позволят в большей степени добиться целевых установок, обозначенных в стратегических планах и программах развития. Для определения путей решения поставленной проблемы проведем оценку и диагностику основных программных документов, рассмотрим особенности социально-экономического развития моногородов в Республике Казахстан, идентифицируем факторы, оказывающие влияние на их дальнейшее развитие.

Эмпирической основой анализа послужили результаты исследований, проведенных в рамках НИР «Исследование особенностей комплексного социально-экономического развития моногородов приграничных территорий в условиях функционирования Единого экономического пространства Казахстана, России и Белоруссии», выполняемой по грантовому финансированию Министерства образования и науки Республики Казахстан.

Методологические основы анализа

Рассмотрим методологические аспекты, позволяющие идентифицировать разные подходы к специфике социально-экономического развития моногородов.

Вопросы развития моногородов достаточно широко исследуются в последнее десятилетие в экономической литературе, рассматриваются на международных научно-практических конференциях, в средствах массовой информации и специализированных изданиях, находят отражение в законодательстве.

В своих исследованиях ученые сосредоточили усилия на определении предметной области целей и показателей социально-экономического развития городов в целом. В частности, можно отметить следующее:

- было введено понятие программно-целевого подхода к управлению городом [1–2];
- возникла идея о городе как фокусе урбанизационного процесса [3];
- методы прогнозного проектирования были применены к анализу оснований городского устройства, что привело к выработке комплекса мер по совершенствованию городского управления [4].

Л. Б. Коган установил, что социально-экономическое развитие города представляет собой наращивание интеграционного потенциала городской среды и сопровождается систематической перестройкой социально-функциональной структуры города по критерию «центральности» [5].

Характерной особенностью последнего времени является возрастание количества исследований, в которых реализуется междисциплинарный подход к проблеме социально-экономического развития моногорода:

- кроме экономических вопросов рассматриваются вопросы развития городских территорий, состояния городской среды и возможные направления повышения ее качества [6];
- развивается пространственно-функциональный подход концепции городского пространства [7];
- город рассматривается как сложный социокультурный организм, постоянно развивающийся и интегрирующий системы отношений представляемого им общества; со специфической средой обитания связывается определение городского образа жизни [8];
- исследуются теоретико-методологические подходы к изучению малых городов с позиции самостоятельности [9];
- городская среда рассматривается как исторический и культурный тип территориальной социальной общности, главным признаком которых является обособление профессионализированных групп и как развивающаяся система [10];

- городская среда рассматривается как системно-пространственная целостность [11];
- город рассматривается как полифункциональный населенный пункт, в границах которого преимущественно находятся места приложения труда его жителей [12];
- рассматривается проблема управления социально-экономическим развитием моногорода на территориальном уровне [13–21];
- развивается концепция креативного города [22].

Обобщая опыт многочисленных исследований, изучающих специфику городского пространства, приходим к выводу, что управление устойчивым развитием моногорода базируется на следующих теоретических положениях:

- учитывая, что социально-экономические процессы в моногородах протекают под влиянием совокупности противоречивых внутренних и внешних факторов, то тенденции развития могут быть (с позиций достижения целевых установок) как позитивными, так и негативными;
- интеграция социальных, экономических, хозяйственных и экологических условий в процессе принятия управленческих решений рассматривается как основа устойчивого развития.

Сложность решения вопросов, возникающих в моногородах, заключается в том, что градообразующие предприятия нельзя рассматривать в отрыве от того населённого пункта, в котором они расположены, и без учёта социально-экономического положения населения, в нем проживающего.

В результате перед властями встаёт сложная задача решения целого блока проблем не только экономического, но и социально-психологического, правового и в какой-то мере политического характера. В данном случае необходимо наметить возможные пути усиления и улучшения эффективности городского менеджмента, обеспечения условий для финансирования коммунальных и социальных услуг на городском уровне и возможные стратегии преобразования градообразующих предприятий, а так же ускорения развития форм экономической активности и альтернативной занятости в моногородах.

Многие ученые выступают за такой подход, который рассматривает «моногород» не просто как объект статистической отчетности или управленческих воздействий, а как общность людей, форму совместной жизнедеятельности населения. Моногородом (с этой точки зрения) называют такой город, который обладает всеми минимально необходимыми признаками города (численность населения, состав населения по занятиям и др.), но не обеспечивает полного комплекса

городской культуры, свойственной данному обществу [23–25].

В Хартии Мурау, принятой в австрийском городе Мурау, стихийно возникшем в 13 веке на перекрестке торговых путей, и быстро ставшим оживленным центром коммерции в Штирии, в защиту моногородов отмечается следующее: «Малые города особо ответственны за «культурную плотность» населения сельских регионов. Они представляют собой выдающиеся примеры, как культурного разнообразия, так и единства Европы; каждый из малых городов отличается своим неповторимым стилем и рядом характерных особенностей. Часто малые города играют важную роль «неформальных столиц» регионов и земель. Малые города неразрывно связаны с окружающими их ландшафтами, деревнями и другими поселениями в одно целое. Малые города соединяют в себе преимущества проживания в большом городе с преимуществами деревенской жизни. Они осуществляют связь между сельскими регионами, селами, большими городами и внешним миром. В особенности бесценна роль малых исторических городов как очагов культуры, которая помогает жителям чувствовать свою связь с малой родиной, как с ее историческим прошлым, так и с современностью. Малые города имеют свои неповторимые черты, которые помогают избежать безликого однообразия. Они могут предложить высокий жизненный уровень и в силу своего расположения являются составными точками культурного и сельского туризма.

С другой стороны: нет никого, кто бы защищал интересы малых городов, и это воспринимается как должное. Они далеко не оценены по достоинству, о них не заботятся. В малых городах наблюдается отток населения из их исторических центров, закрытие местных магазинов и различных служб сервиса; все это объясняется тем, что современные супермаркеты находятся на окраинах города, а также многие другие причины, против которых не были своевременно приняты эффективные меры.

Существует угроза миграции населения, имеющего высокий уровень образования. Идентифицирована угроза серьезных проблем с транспортом на этих территориях. Малые города рискуют остаться на обочине современных возможностей развития, погружаясь в глубокую изоляцию. В малых городах должна бережно проводиться политика сохранения и поддержания развития многих сфер социокультурной среды» [26, с. 40].

В целом современный анализ функционирования моногородов показывает, что они могут развиваться не только как производственные, промышленные центры, но и как обслуживающие центры сельско- и лесохозяйственных районов, центры туризма и массового

отдыха населения, специализированные научно-экспериментальные центры.

Сохранение положительных тенденций в развитии и расширении спектра функций моногородов в условиях современной экономики, прежде всего, будет зависеть, с одной стороны, от активного использования новых возможностей, оживления предпринимательской активности, развития туризма, организации зон отдыха, возрождения народных промыслов, а с другой стороны, – от нахождения путей и средств преодоления тех явлений и процессов, которые неблагоприятно влияют на развитие моногородов.

Ключевая задача нашего исследования затрагивает комплекс проблемных вопросов функционирования моногородов и выработку механизмов, направленных на их решение. Специфика развития моногородов включает не только необходимость совершенствования существующих стратегий и программ развития, но и изменения законодательной базы в целом, оказывающей влияние на развитие территориальных образований в Республике Казахстан.

Анализ программных документов, регулирующих развитие моногородов в Республике Казахстан.

По характеру динамики и возможностям социально-экономического развития моногорода в Республике Казахстан можно условно разделить на следующие группы:

- обладающие благоприятными предпосылками для интенсивного роста – быстроразвивающиеся и умеренно развивающиеся;
- нуждающиеся в реструктуризации и расширении экономической базы: слабо развивающиеся;
- депрессивные – stagnирующие и умирающие.

В результате реформирования экономики Казахстана потенциал большинства моногородов был значительно подорван, в них сложилась тяжелая, часто критическая экономическая ситуация. Отличительной особенностью при рассмотрении современного положения моногородов в структуре производства является сохраняющийся характер их однопрофильной ориентации в сфере промышленного производства и многофункционального развития по линии науки и научного обслуживания, транспортных услуг. Но, несмотря на это, каждый из городов имеет свою специфику, особенности, свой стиль жизни, составляющие тот феномен, который формирует в человеке интерес и привязанность к родному краю, его патристические чувства, историческое сознание, социальную активность.

В целом общий спектр проблем современных моногородов включает: отсутствие эффективных стратегий и программ развития; недостаток средств на развитие, зависимость от вышестоящих бюджетов; зависимость от градообразующих предприятий; значительный износ объектов коммунальной и производственной инфраструктуры; недостаток квалифицированных рабочих и специалистов во всех отраслях экономики.

Решить данные проблемы в моногородах призван комплекс программных документов, разработанных на государственном уровне.

Так, наиболее значимым документом для моногородов в Республике Казахстан стало Постановление Правительства от 31 декабря 2003 года N 1389, которым утверждена Программа развития малых городов на 2004–2006 годы. В Программу вошли малые города районного и областного значения, которые существенно отличались друг от друга по ресурсному потенциалу, демографической ситуации, социально-экономическим показателям, численностью до 50 тыс. человек населения. Анализ экономической базы, их отраслевой структуры и данных об основных предприятиях позволил выделить 8 функциональных типов моногородов: промышленные центры, города с преимущественным развитием обрабатывающей промышленности, города с преимущественным развитием отраслей, перерабатывающих сельскохозяйственную продукцию, города с преимущественным развитием отраслей по производству электроэнергии, промышленно-транспортные центры, научно-экспериментальные центры, города, выполняющие функции оздоровительных центров, города, постепенно утрачивающие прежние промышленные и непромышленные функции [27].

К депрессивным городам были отнесены города: с объемом производства промышленной продукции на душу населения ниже 20% от средне республиканского уровня; с уровнем безработицы выше средне республиканского показателя более чем на 50%; со средней заработной платой работников, занятых в промышленном производстве, ниже по сравнению со средним по республике уровнем в 1,5 раза.

Кроме этого, к депрессивным городам в Казахстане были отнесены города, в которых наблюдается истощение ресурсной базы и которые находятся на отдаленном расстоянии от крупных рынков сбыта продукции.

С целью восстановления и создания объектов социальной и коммунальной инфраструктуры в рамках реализации данной Программы выделено из республиканского бюджета 9 млрд. тенге. Вместе с тем, в Программе были предусмотрены механизмы институционального развития экономики малых городов, которые включали: содействие развитию альтернативных,

градообразующему предприятию, производств; совершенствование системы заключения контрактов на недропользование; стимулирование создания сборочных производств на базе градообразующих предприятиях и другие.

На запрос депутата Мажилиса Парламента В. Сухоруковой, Правительством Республики Казахстан была представлена информация о реализации Программы развития малых городов за 2004–2006 годы. В информации отмечено, что из 26 проектов по созданию новых производств и строительству железных дорог, было реализовано 25. Построены и реконструированы все объекты социальной и коммунальной инфраструктуры, которые были включены в План реализации Программы развития малых городов на 2004–2006 годы. Одним из важнейших достижений в социально-экономическом развитии малых городов стала разработка долгосрочных стратегий, позволившая систематизировать проблемы каждого малого города и найти для них индивидуальные решения.

В настоящее время в Казахстане действует Программа развития моногородов на 2012–2020 годы (далее Программа), которая была утверждена Постановлением Правительства Республики Казахстан от 25 мая 2012 года № 683. Данная Программа разработана в соответствии с Посланием Президента Республики Казахстан народу Казахстана «Социально-экономическая модернизация – главный вектор развития Казахстана» от 27 января 2012 года [28].

Программа стала одним из механизмов реализации прогнозной схемы территориально-пространственного развития Казахстана, тесно связана с такими программными документами, как «Программа занятости 2020», «Дорожная карта бизнеса 2020» [29, 30].

В Программе дано определение моногородов, которые подлежат государственной поддержке: «Моногород – это город, где основная часть (20% и более) промышленного производства и трудоспособного населения сосредоточена на одном или нескольких (немногих) градообразующих предприятиях, как правило, одного профиля и сырьевой направленности (моноспециализация), которые при этом определяют все экономические и социальные процессы, происходящие в городе». И если в Программу развития малых городов на 2004–2006 годы были включены города численностью до 50 тыс. населения, то в действующую программу включены города с численностью от 10 до 200 тыс. человек.

В Программе сделан подробный анализ современного состояния моногородов. В одних городах базовые предприятия работают стабильно (19 моногородов), в других работают частично (5 моногородов), в третьих градообразующие предприятия не работают (3 моногорода). При этом, необходимо отметить, что

в этих городах, сосредоточена значительная часть промышленного производства Казахстана.

В Программе, с учётом отечественного и зарубежного опыта, определены приоритеты государственной поддержки моногородов. В первую очередь, меры государственной поддержки оказаны моногородам с низким потенциалом развития (для решения острых проблем). Во-вторых, будут созданы условия для развития моногородов со средним потенциалом. И в-третьих, будет оказано содействие в развитии моногородов с высоким потенциалом.

Согласно плана мероприятий по реализации Программы развития моногородов на 2012–2020 годы и с целью оптимизации моногородов в зависимости от производственной ёмкости стабильно работающих предприятий предусмотрены проведение прикладных исследований по определению перспектив развития каждого моногорода и разработка комплексных планов развития этих городов на долгосрочный период. Диверсификацию экономики и развитие малого и среднего бизнеса в моногородах предполагается осуществить за счёт поддержки инвестиционных проектов в несырьевых секторах экономики.

В Программе отмечены механизмы развития малого и среднего бизнеса в моногородах: субсидирование ставки вознаграждения по кредитам банков второго уровня, представление грантов на создание новых производств; создание бизнес-инкубаторов с микрокредитными организациями и открытие центров поддержки предпринимательства фонда «Даму», который является основным оператором и интегратором мер поддержки предпринимательства в моногородах. Программы Фонда реализуются по трем основным направлениям: увеличение объемов и повышение доступности финансирования для предпринимателей; содействие диверсификации предпринимательского сектора и его индустриально-инновационное развитие; повышение профессионализма субъектов малого и среднего бизнеса на основе обучения начинающих предпринимателей и топ-менеджмента данных предприятий, зарубежных стажировок, сервисной и информационной поддержки

В исследуемой Программе, по всем моногородам, с низким экономическим потенциалом, предусмотрено увеличение объёмов промышленного производства в 2015 г. (в результате реализации одного или нескольких «якорных» инвестиционных проектов) не менее чем на 20% (по сравнению с уровнем 2011 г.). Во всех моногородах ожидается увеличение количества активно действующих малых предприятий в 2 раза (по сравнению с уровнем 2011 г.); снижение доли населения с доходами ниже прожиточного минимума – до уровня не более 6,0%; снижение уровня безработицы – до уровня не более 5,5%.

К 2020 г. предполагается в 4 раза увеличить количество активно действующих малых предприятий в моногородах (по сравнению с уровнем 2011 г.); снизить долю населения с доходами ниже прожиточного минимума – до уровня не более 6,0%; снизить уровень безработицы – до уровня не более 5,0%.

**Предложения, направленные на
повышение эффективности регулирующих
механизмов развития моногородов.**

Совершенствование целевых индикаторов развития. Проведенный анализ позволил нам выявить проблемные вопросы, не отраженные в анализируемых программных документах. В Программе развития моногородов на 2012–2020 годы не учтены специфические вопросы развития данных территориальных образований. Например, в моногородах Риддер и Лисаковск уровень безработицы составляет 0,2% (в данных моногородах имеются вахтные рабочие места), а проблемы развития заключаются в высоких показателях стареющего населения и сокращении численности населения. В данных городах наблюдается отток молодежи, а доля стареющего населения составляет 16%.

Таким образом, целесообразно в индикаторах, отражающих социально-экономический эффект, предусмотреть конкретные показатели по каждому моногороду, например:

- на сколько нужно увеличить численность населения, для того чтобы снизить процент стареющего населения, в моногородах, где он составляет более 16%, сколько молодёжи нужно привлечь в эти города;
- сколько человек необходимо переселить в перспективные регионы из моногородов, где высокий уровень безработицы и др.

С целью совершенствования методологического инструментария управления моногородами необходимо обеспечить взаимосвязку целевых индикаторов с суммой затрат, выделяемых из государственного бюджета, показателями социально-экономического эффекта, который возможно достигнуть за счёт предполагаемых мер, направленных на устойчивое развитие моногородов.

Совершенствование налогового законодательства. В данной Программе отмечено, что обобщей характерной особенностью, присущей казахстанским и иностранным моногородам, является низкий уровень диверсификации городской экономики.

Благодаря государственным мерам поддержки заметно вырос вклад малого и среднего предпринимательства в экономику Казахстана. По итогам 2012 года

доля малого и среднего бизнеса в ВВП страны составила 17,3%. На 1 января 2014 года количество активных субъектов превысило 871 тысячи, численность занятых – 2,6 миллиона человек. Вместе с тем, существует ряд проблем, препятствующих дальнейшему развитию предпринимательства и малого и среднего бизнеса: высокая концентрация квазигосударственного сектора и сырьевых транснациональных корпораций в экономике; сложная разрешительная и контрольно-надзорная система при открытии и ведении бизнеса; недостаточный уровень доступа субъектов предпринимательства и малого и среднего к финансовым ресурсам.

Так, например, город Рудный – моногород со слабодиверсифицированной структурой экономики. Налоговые поступления градообразующего предприятия в 2013 г. составляли 80% всех поступлений в бюджет города, в 2014 г. – 85%. Таким образом, объем бюджетных поступлений подтверждает жесткую зависимость финансового потенциала моногорода от деятельности градообразующего предприятия. Чтобы не допустить ухудшения благосостояния городского населения в рамках политики активной диверсификации в городе реализует программа экономического развития. Чем больше новых предприятий, тем больше совокупная прибыль, тем больше поступлений в городской бюджет.

В рамках Программы развития моногородов в Казахстане на 2012–2020 годы выделяются гранты на создание и развитие бизнеса, субсидируются процентные ставки по взятым кредитам в банках второго уровня.

В 2013 г. в городе Рудном было запланировано предоставление грантов на развитие новых производств и услуг на сумму 24 млн. тенге. Фактически профинансировано 10 проектов на сумму 23 987 тыс. тенге. Предоставлено микрокредитов от 1,5 до 3 млн. тенге на сумму 20 млн. тенге. Для микрокредитования средства направлены в СПК «Тобол», с которой заключен кредитный договор о финансировании проектов по развитию предпринимательства в моногородах.

В 2014 г. в городе Рудном было выделено 24 млн. тенге на предоставление грантов. В результате профинансировано 11 проектов.

Опрос предпринимателей города показал, что гранты и субсидии являются малопривлекательными инструментами для бизнеса, т.к. они включаются в совокупный годовой доход, в качестве дохода, подлежащего налогообложению.

Но ведь в моногороде очень сложно начать свой бизнес, так как ниши, сориентированные на внутренний рынок, в большинстве своём заняты. Для начала нового инновационного конкурентоспособного бизнеса, способного выйти со своей продукцией

и услугами за пределы моногорода, необходимы значительные финансовые ресурсы.

С целью проведения политики активной диверсификации в Республике Казахстан предлагается внести изменения в Кодекс Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» в части исключения суммы грантов и субсидий, выделяемых на создание и развитие бизнеса в рамках Программы развития моногородов в Казахстане на 2012–2020 гг., из совокупного годового дохода, подлежащего налогообложению.

Совершенствование законодательной базы в области недропользования. При оценке результативности Программы развития моногородов в Казахстане на 2012–2020 гг. предлагается учитывать конкретное количество созданных инновационных предприятий, объём их производства, сумму затрат из государственного бюджета на их создание и сумму ежегодных налоговых отчислений, которые они производят во все уровни бюджета.

В контексте данных рекомендаций необходимо учитывать роль крупного бизнеса в диверсификации экономики моногорода. Ведь в модернизации и инновационном развитии промышленности определяющей является роль крупных компаний, в том числе многоотраслевых холдингов.

Например, для города Рудного – это горнодобывающее предприятие АО «Соколовск-Сарбайское горно-обогатительное производственное объединение», которое является крупнейшим предприятием Казахстана и стран СНГ по подготовке железорудного сырья. Основная продукция объединения – офлюсованные окатыши и железорудный концентрат – высококачественное сырьё для доменного производства. Железорудные окатыши поставляются на металлургические комбинаты и заводы Казахстана, России и Китая.

В 2010 г. на предприятии реализована инвестиционная программа «Строительство завода по производству металлургического продукта» с содержанием железа не менее 90 %, который используется для производства высококачественных сортов стали.

В Государственной программе индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2015–2019 гг. отмечено, что в Костанайской области будет продолжена работа по организации производства металлургического продукта мощностью 1,8 млн. тонн брикетированного железа [31, с. 22]. Перспективным проектом предприятия является строительство завода по производству листового и сортового проката. Сумма финансирования проекта составит 62 млрд. тенге. Проектом предусмотрено создание новых рабочих мест.

Таким образом, АО «ССГПО» имеет определенные перспективы развития и может внести существенный

вклад в становление инновационного бизнеса в городе. С этой целью в плане системной поддержки необходимо внести изменение в Закон Республики Казахстан «О недрах и недропользовании». В данном Законе закреплены нормы по ежегодному осуществлению финансирования научно-исследовательских, научно-технических и (или) опытно-конструкторских работ, оказываемых казахстанскими производителями товаров, работ и услуг, в размере не менее одного процента от совокупного годового дохода по контрактной деятельности [32, с. 76]. Но отсутствует конкретизация:

- направлений расходов на финансирование научных исследований: заключение хозяйственных договоров, грантовое финансирование научных исследований, финансирование деятельности научных коллективов и лабораторий и т.д.;
- направлений расходов на финансирование элементов индустриально-инновационной инфраструктуры: долевое участие в создании технопарков и технополисов, центров коммерциализации инноваций, конструкторских бюро, бизнес-инкубаторов и т.д.;
- механизмов предоставления финансовых средств с учетом отраслевой специализации и месторасположения недропользователей: на конкурсной основе, по заявкам исследовательских коллективов, научных лабораторий, конструкторских бюро и др.

В данном случае предлагается обеспечить прозрачность отчетности недропользователей по финансированию научных исследований, осуществляемых субъектами научной и (или) научно-технической деятельности в соответствии с Законом Республики Казахстан «О науке», а также элементов индустриально-инновационной инфраструктуры в соответствии с Законом Республики Казахстан «О государственной поддержке индустриально-инновационной деятельности».

В результате внесения данных поправок в Закон Республики Казахстан «О недрах и недропользовании» будут аккумулированы денежные средства (в размере не менее одного процента от совокупного годового дохода АО «ССГПО» по контрактной деятельности) для диверсификации экономики города Рудного.

Выводы

Таким образом, с учетом вышеизложенного, можно сделать следующие выводы.

1. Моногород представляет собой целенаправленную и многоцелевую социально-экономическую систему, имеющую неоднородные внутренние и внешние цели, самостоятельные подцели отдельных подсистем, систему показателей измерения целей, разнообразные стратегии их достижения и т.д. Основными

факторами, действующими в рассматриваемой системе моногорода, являются: собственный ресурсный потенциал города (трудовые, природные, производственные, финансовые ресурсы) и привлекаемые в город ресурсы (как правило, в виде инвестиций и централизованных капитальных вложений), реальные процессы общественного производства.

2. Для моногородов Казахстана характерны те же проблемы, что и для моногородов сырьевой направленности других стран (истощение запасов сырья, высокий уровень безработицы, старение населения, низкий уровень доходов населения, удалённость от крупных рынков сбыта, неудовлетворительное состояние инженерной и социальной инфраструктуры, сложная экологическая ситуация и другие).

3. С целью совершенствования методологического инструментария управления моногородами необходимо разработать комплекс специфических показателей, учитывающих особенности социально-экономического развития каждого из моногородов, включенных в Программу развития на 2012–2020 гг., обеспечить взаимосвязку целевых индикаторов с суммой бюджетного финансирования, показателями социально-экономического эффекта.

4. Для проведения политики активной диверсификации в моногородах предлагается внести изменения в законодательные акты Республики Казахстан:

- в Кодекс Республики Казахстан «О налогах и других обязательных платежах в бюджет» в части исключения суммы грантов и субсидий, выделяемых на создание и развитие бизнеса в рамках Программы развития моногородов в Казахстане на 2012–2020 гг., из совокупного годового дохода, подлежащего налогообложению;
- в Закон Республики Казахстан «О недрах и недропользовании» в части конкретизации направлений расходов на финансирование научных исследований и элементов индустриально-инновационной инфраструктуры, разработки механизмов предоставления финансовых средств с учетом отраслевой специализации и месторасположения недропользователей.

Предлагаемый комплекс мероприятий обеспечит целенаправленный выбор управляющих решений и экономических методов управления, направленных на достижение баланса использования ресурсов в моногородах, который в максимальной степени будет способствовать удовлетворению потребностей населения и повышению его жизненного уровня.

Литература:

- 1 Конфликты миграции // А. В. Дмитриев, Н. С. Слепцов. М., изд-во Альфа – М. 2004.
- 2 Межевич М. Н. Территориальная общность людей и социальное развитие в условиях социализма. // Социологические исследования. 1978. № 3. С. 29–38.
- 3 Ахиезер А. С. Качество городской среды как фактор интенсификации прогресса // Проблемы качества городской среды. М., 1989.
- 4 Дридзе Т. М. Социально-диагностическое исследование города // Вестник Российского гуманитарного научного фонда. 1996. № 1. С. 95–103.
- 5 Коган Л. Б. Урбанонология и городская политика: от осознания к знанию. Москва, 2010.
- 6 Лимонов Л. Э. Крупный город: регулирование территориального развития и инвестиционные стратегии / Науч. ред. О. П. Литовка. СПб.: Наука, 2004. 270 с.
- 7 Ресин В. И., Попков Ю. С. Развитие больших городов в условиях переходной экономики (системный подход). М.: Эдиториал УРСС, 2000. 328 с.
- 8 Сайко Э. В. Город как особый организм и фактор социокультурного развития // Город как социокультурное явление исторического процесса / РАН. М.: Наука, 1995. С. 9–20.
- 9 Даванков А. Ю. Научно-методические основы обеспечения самодостаточности малых городов. Препринт. Екатеринбург: ИЭ УрО РАН, 2009.

References:

- 1 Conflicts of migration // A. V. Dmitriev, N. S. Sleptsov. M.: Alfa-M, 2004.
- 2 Mezhevich M. N. The territorial community of people and social development under socialism // Sotsiologicheskiye issledovaniya. 1978. № 3. Pp. 29–38.
- 3 Akhiezer A. S. The quality of the urban environment as a factor in the intensification of progress // Problemy kachestva gorodskoy sredy. M., 1989.
- 4 Dridze T. M. Socio-diagnostic study of the city // Vestnik Rossiyskogo humanitarnogo nauchnogo fonda. 1996. № 1. Pp. 95–103.
- 5 Kogan L. B. Urbanology and urban policy: from awareness to knowledge. Moscow, 2010.
- 6 Limonov L. Ye. Large cities: Regulation of Territorial Development and Investment Strategies / Scient. Ed. by O. P. Litovka. SPb: Nauka, 2004. 270 p.
- 7 Resin V. I., Popkov Yu. S. The development of large cities in transition economies (systemic approach). M.: Editorial URSS, 2000. 328 p.
- 8 Sayko E. V. City as a special system and a factor of social and cultural development // City as a sociocultural phenomenon of history / The Russian Academy of Science. M.: Nauka, 1995. Pp. 9–20.
- 9 Davankov A. Yu. Scientific-methodical bases of small towns' self-sufficiency. Preprint. Yekaterinburg: Institute of Economics of the Ural Branch of Russian Academy of Science, 2009.

Литература:

- 10 Нещадин А. А., Горин Н. И. Феномен города: социально-экономический анализ. М.: Изограф, 2001. 239 с.
- 11 Алексеев Ю. П., Гапоненко А. Г., Алисов А. Н. Муниципальный и региональный менеджмент. М., 1995. 254 с.
- 12 Лексин В. Н., Швецов А. Н. Государство и регионы: Теория и практика государственного регулирования территориального развития / Рос. фонд прав. реформ; Фонд прав. проблем федерализма и местн. самоупр. 3-е изд., стереотип. М.: УРСС, 2000. 368 с.
- 13 Анимитса Е. Г. Экономическое пространство России: проблемы и перспективы / Е. Г. Анимитса, Н. М. Сурнина // Экономика региона. 2006. № 3.
- 14 Анимитса Е. Г., Власова Н. Ю., Дворядкина Е. Б., Сурнина Н. М. Структурная трансформация экономики городов старопромышленного региона. Екатеринбург: Изд-во Урал. гос. экон. ун-та, 2001. 140 с.
- 15 Региональная социально-экономическая система [Текст] / Алимбаев А. А., Таубаев А. А., Утешев С. Б., Ахметов С. Н. Караганда: ТОО «Санат». в II томах, 2002. 465 с.
- 16 Алпысбаева С. Н. Устойчивое социально-экономическое развитие региона: методология и практика / С. Н. Алпысбаева, Н. К. Кучукова, Т. П. Притворова, Т. А. Мукашев и др.; под. ред. акад. А. Кошанова. Астана: Парасат-Элемі, 2003. 408 с.
- 17 Велихов Л. А. Основы городского хозяйства. М.: Наука, 1996. 480 с.
- 18 Дульщикова Ю. С. Региональная политика и управление. М.: Изд-во РАГС, 1998. 227 с.
- 19 Нурланова Н. К. «Региональная парадигма устойчивого развития Казахстана: проблемы теории и практики». Алматы, Институт экономики КН МОН РК, 2010. 330 с.
- 20 Татаркин А. И. Экономическое пространство: теория и реалии / Ред. кол.: А. И. Татаркин (рук) и др.; Уфимск. гос. авиац. техн. ун-т и др. Москва: Экономика, 2011. 374 с.
- 21 Занадворов В. С., Занадворова А. В. Экономика города. Вводный курс: Учебное пособие. М.: ИКЦ «Академкнига», 2006. 272 с.
- 22 Лэндри Ч. Креативный город. Пер. с англ. М.: Издательский дом «Классика – 21», 2006. 399 с.
- 23 Развитие моногородов России: монография / колл. авт. под ред. д-ра экон. наук, проф. И. Н. Ильиной. М.: Финансовый университет, 2013. 168 с.
- 24 Поповичева Н. Е. Управление формированием и развитием инфраструктуры монопрофильной территории: региональный аспект: Монография. Орел: Изд-во Орловского филиала РАНХиГС, 2013. 172 с.
- 25 Божко Л. Л. Роль приграничных городов в развитии трансграничного сотрудничества [электронный ресурс] // Журнал «Муниципалитет: экономика и управление». 2012. № 1 [сайт]. URL: <http://municipal.uapa.ru/ru/issue/2012/01/07/> (дата обращения 08.02.2014).

References:

- 10 Neshchadin A. A., Gorin N. I. The phenomenon of the city: the socio-economic analysis. M.: Izograf, 2001. 239 p.
- 11 Alekseyev Yu. P., Gaponenko A. G., Alisov A. N. Municipal and regional management. M., 1995. 254 p.
- 12 Leksin V. N., Shvetsov A. N. The state and the regions: the theory and practice of territorial development state regulation / Ros. fond prav. reform; Fond prav. problem federalizma i mestn. samoupr. 3d edit. M.: URSS, 2000. 368 p.
- 13 Animitsa Ye. G., Surnina N. M. Economic space of Russia: problems and prospects // Ekonomika regiona. 2006. № 3.
- 14 Animitsa Ye. G., Vlasova N. Yu., Dvoryadkina Ye. B., Surnina N. M. The structural transformation of the old industrial cities region economy. Yekaterinburg: Publishing house of Ural State Economic University, 2001. 140 p.
- 15 Regional socio-economic system / Alimbayev A. A., Taubayev A. A., Uteshev S. B., Akhmetov S. N. Karaganda: TOO "Sanat". 2 volumes, 2002. 465 p.
- 16 Alpysbayeva S. N. Sustainable socio-economic development of the region: methodology and practice / S. N. Alpysbayeva, N. K. Kuchukova, T. P. Pritvorova, T. A. Mukashev and others; Edited by Acad. A. Koshanova. Astana: Parasat-Elmy, 2003. 408 p.
- 17 Velikhov L. A. Fundamentals of urban management. M.: Nauka, 1996. 480 p.
- 18 Dyl'shchikov Yu. S. Regional policy and management. M.: Publishing house of Russian Academy of Public Administration, 1998. 227 p.
- 19 Nyrlanova N. K. Regional paradigm of sustainable development of Kazakhstan: theory and practice. Almaty: Institute of Economics KN MON RK, 2010. 330 p.
- 20 Tatarkin A. I. Economic Space: Theory and Reality / Edited by Tatarkin A. I. M.: Ekonomika, 2011. 374 p.
- 21 Zanaadvorov V. S., Zanaadvorova A. V. The city's economy. Introductory course: Text book. M.: Akademkniga, 2006. 272 p.
- 22 Landry Ch. Creative city. M.: Publishing house «Klassika-21», 2006. 399 p.
- 23 The development of single-industry towns in Russia: monograph / Edited by Doctor of Science (Economics), Prof. I. N. Il'ina. M.: Financial University, 2013. 168 p.
- 24 Popovicheva N. Ye. Formation and development management of the territory's single-industry infrastructure: the regional aspect: monograph. Orel: Publishing house of Orel Branch of RANEPa, 2013. 172 p.
- 25 Bozhko L. L. The role of border towns in the development of transboundary cooperation [e-resource] // Municipality: Economics and Management. 2012. № 1 [сайт]. URL: <http://municipal.uapa.ru/ru/issue/2012/01/07/> (date of reference 08.02.2014).

Литература:

- 26 Материалы междунар. конф. и семинара. Звенигород, Одинцов.р-н, Мос.обл. / М-во культуры РФ, Рос.ЕКО-ВАСТ, Рос.ин-т культурологии; Отв.ред., сост. и авт.рис. О.Г. Севан. М.: РИК, 2002. 208с.
- 27 Об утверждении программы развития малых городов на 2004–2006 годы: Постановление Правительства Республики Казахстан от 31.12.2003 № 1389 [электронный ресурс]. URL: http://kazakhstan.news-city.info/docs/sistemsq/dok_ieqbbz/index.htm (дата обращения 18.05.2015)
- 28 Программа развития моногородов на 2012–2020 годы, утверждённая постановлением Правительства Республики Казахстана от 25.05.2012 [электронный ресурс]. URL: kdbl.kz/sites...programma_razvitiya_monogorodov.doc (дата обращения 18.05.2015)
- 29 Программа занятости 2020, утвержденная постановлением Правительства Республики Казахстана от 31.03.2011 [электронный ресурс]. URL: <https://www.enbek.kz/ru/node/96> (дата обращения 18.05.2015)
- 30 Программа «Дорожная карта бизнеса 2020», утвержденная постановлением Правительства Республики Казахстана от 31.03.2014 (с изменениями и дополнениями) [электронный ресурс]. URL: <http://www.damu.kz/3146> (дата обращения 18.05.2015)
- 31 Государственная программа индустриально-инновационного развития Республики Казахстан на 2015–2019 годы, утвержденная Указом Президента Республики Казахстан от 01.08.2014 [электронный ресурс]. URL: <https://www.enbek.kz/ru/node/96> (дата обращения 22.05.2015)
- 32 О недрах и недропользовании: Закон Республики Казахстан [электронный ресурс]. URL: <https://www.enbek.kz/ru/node/96> (дата обращения 22.05.2015)

References:

- 26 Proceedings of the international scientific and practical. conf. Zvenigorod, Odintsovskii district, Moscow region / The Ministry of Culture of the Russian Federation, Ros. EKOVA-AST, Russian Institute for Cultural Research; Chief Editor O. G. Sevan. M.: RIC, 2002. 208 p.
- 27 On approval of small towns development program, 2004–2006: Resolution of the Government of the Republic of Kazakhstan on December 31, 2003 № 1389 [e-resource]. URL: http://kazakhstan.news-city.info/docs/sistemsq/dok_ieqbbz/index.htm (date of reference 18.05.2015)
- 28 The program of single-industry towns' development in the 2012–2020 years: App. by Decree of the Government of the Republic of Kazakhstan on May 25, 2012 [e-resource]. URL: kdbl.kz/sites...programma_razvitiya_monogorodov.doc (date of reference 18.05.2015)
- 29 Employment Program 2020: App. by the Government of the Republic of Kazakhstan on March 31, 2011 [e-resource]. URL: <https://www.enbek.kz/ru/node/96> (date of reference 18.05.2015)
- 30 The program «Business Road Map 2020»: App. by the Government of the Republic of Kazakhstan on March 31, 2014 (with amendments) [e-resource]. URL: <http://www.damu.kz/3146> (date of reference 18.05.2015)
- 31 The state program of industrial-innovative development of Kazakhstan, 2015–2019 years: App. by the Decree of the President of the Republic of Kazakhstan on August 1, 2014 [e-resource]. URL: <https://www.enbek.kz/ru/node/96> (date of reference 22.05.2015)
- 32 On Subsoil and Subsoil Use: Law of the Republic of Kazakhstan [e-resource]. URL: <https://www.enbek.kz/ru/node/96> (date of reference 22.05.2015)

О ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРОГРАММАХ В СИСТЕМЕ СТРАТЕГИЧЕСКОГО ПЛАНИРОВАНИЯ ТЕРРИТОРИАЛЬНОГО РАЗВИТИЯ

Петрова И. В.

главный специалист-эксперт отдела государственных инвестиций и региональных программ, Министерство экономического развития, промышленности и торговли Чувашской Республики (Россия), 428004, Россия, г. Чебоксары, Президентский бульвар, д. 10, iniveri@yandex.ru

УДК 332.14
ББК 65.050.14-231

Цель. Предложить варианты синхронизации разработки и реализации региональных и муниципальных стратегических и программных документов.

Методы. Исследование базируется на методе программного бюджетирования, методах стратегического и проектного управления.

Результаты и практическая значимость. Сформулированы основные принципы формирования региональных и муниципальных программных документов. Определены риски и возможности осуществления государственного и муниципального управления в условиях действия Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172 – ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» с позиции программного государственного (муниципального) управления.

Научная новизна. Обоснованы предложения об изменении форм и методов управления реализацией государственных и муниципальных программ. Выявлены особенности формирования муниципальных программ.

Ключевые слова: социально-экономическое развитие территорий, государственная (муниципальная) программа, стратегическое управление (планирование).

ON STATE AND MUNICIPAL PROGRAMS IN THE SYSTEM OF REGIONAL DEVELOPMENT'S STRATEGIC PLANNING

Petrova I. V.

Chief expert of public investment and regional programs, Ministry of Economic Development, Industry and Trade of the Chuvash Republic (Russia), 10 Prezidentskiy bul'var, Cheboksary, Russia, 428004, iniveri@yandex.ru

Purpose. To suggest options for synchronizing the development and implementation of regional and municipal strategic and policy documents.

Methods. The study is based on the method of program budgeting, methods of strategic and project management.

Results and practical significance. Author has formulated the basic principles of regional and municipal policy documents. Identify risks and opportunities of the state and municipal government under the federal law on June 28, 2014 № 172-FL, "On the strategic planning in the Russian Federation" from a position of Software state (municipal) government.

Scientific novelty. Author has substantiated proposals to change the forms and methods of managing the implementation of state and municipal programs, described the features of the municipal programs formation.

Key words: socio-economic development of the territories, the state (municipal) program, strategic management (planning).

Когда говорят о стратегическом управлении территориальным развитием, как правило, программы развития (комплексные и отраслевые) не стоят на последнем месте в системе мер реализации стратегических инициатив. Программа обозначается в качестве рабочего документа планирования мероприятий, задач и ресурсов в проблемной сфере на определенную временную перспективу. Вместе с тем целостного видения того, как программа влияет на реализуемость стратегии, как нам представляется, пока не сформировано.

Распад СССР привел к тому, что вплоть до 90-х годов XX века разработкой взаимосогласованных решений в сферах градостроительства, экономического районирования, ресурсного обеспечения реализации планов и программ занимались в основном представители научного сообщества.

На рубеже XX и XXI веков, когда регионы и муниципальные образования осознали необходимость выработки собственного курса социально-экономического развития в условиях рыночной среды, началась разработка первых стратегических документов территориального развития, и к настоящему времени на субфедеральном уровне накоплен обширный опыт создания различных стратегий. Однако до недавнего времени разработкой и реализацией региональных и муниципальных стратегий и программ главы субъектов и муниципальных образований Российской Федерации занимались в определенной степени самостоятельно, исходя из насущных целей и задач, а также требований внешней маркетинговой среды.

Вступление в силу Федерального закона от 28 июня 2014 г. № 172 – ФЗ «О стратегическом планировании в Российской Федерации» (далее – Федеральный закон) [1] расставило ориентиры для всех основных участников организационно-экономических отношений по вопросам управления социально-экономическим развитием территорий. Федеральным законом выстроены иерархия стратегических документов и полномочия лиц, ответственных за их подготовку. Несмотря на различную оценку данного закона экспертным и научным сообществом на предмет его реализуемости, он задает определенные направления для развития государственного и муниципального управления.

Необходимость разработки стратегических документов не вызывает сомнений [2, 3, 4]. С учетом требований Федерального закона становятся вполне прозрачными рамки и типовые решения для написания стратегий: к настоящему времени отдельными субъектами Российской Федерации (Санкт-Петербург, Ханты-Мансийский автономный округ, Калужская, Новгородская, Оренбургская, Тверская области, Забайкальский край, Северная Осетия) разработаны региональные стратегии 2030, некоторые – до принятия Федерального закона. Другие торопятся это сделать. Можно говорить о том, что Федеральный закон отчасти унифицировал региональные и муниципальные стратегии, что, вероятно, повлечет за собой их «типовой»

характер, но вот документы, призванные стать сопутствующими при разработке стратегий и их реализующими инструментами, как нам представляется, все еще имеют большой потенциал для совершенствования и самоидентификации. Здесь, прежде всего, хотелось бы сказать о государственных и муниципальных программах, которым определена своя роль, как нам представляется, намного более значимая, чем заложено в законодательном акте, и потенциал программ при рассмотрении всех возможностей его использования будет раскрыт в большей степени [5, с. 197–200].

Государственная (муниципальная) программа получила официальное закрепление несколько раньше, чем стратегия – уже начиная с 2010 года государственная программа стала не просто термином из сферы управления общественными финансами, но и полноправным инструментом реализации отраслевой государственной политики. Особенность государственной программы 2010–2012 годов – консолидация колоссального объема задач, функций, ресурсов, направлений и исполнителей для обеспечения прозрачности отраслевой государственной политики [6, с. 186–196]. 2013 год стал по-своему революционным и стимулирующим – в Бюджетный кодекс Российской Федерации были внесены поправки, отменяющие возможность продолжения реализации на региональном и муниципальном уровнях с 2014 года целевых программ. С 01.01.2014 единственно возможными легитимными с точки зрения бюджетного процесса формами обозначения государственных (муниципальных – с 2015 года) целей и расходов стали государственные (муниципальные) программы. Именно они, на наш взгляд, являются сейчас первостепенными документами для совершенствования разработки и организации управления, так как фактически отражают государственную и муниципальную политику.

Здесь и далее выводы и рекомендации сформулированы по итогам анализа государственных и муниципальных программ, реализуемых в Чувашской Республике более 3-х лет и по материалам [7, 8, 9].

Принципы формирования региональных и муниципальных программных документов.

1. Взаимное соответствие задач и подпрограмм государственных и муниципальных программ.

Для обеспечения логики состава государственной или муниципальной программы необходимо, чтобы каждая подпрограмма реализовывалась для достижения определенной задачи.

2. Обеспечение межведомственного взаимодействия в целях разработки и реализации государственных и муниципальных программ.

Учитывая, что государственная и муниципальная программа реализуются благодаря усилиям нескольких органов исполнительной власти, а также различных организаций, объединяя бюджетные и внебюджетные источники финансирования, высокий уровень взаимодействия фактически гарантирует реализуемость и мобильность государственной (муниципальной) программы в условиях макроэкономической нестабильности.

3. Выполнимость основных мероприятий государственных и муниципальных программ.

При составлении и сочетании в подпрограммах основных мероприятий нужно исходить из их теоретической и фактической выполнимости. К теоретически выполнимым мероприятиям можно отнести мероприятия, требующие инновационных управленческих решений, это мероприятия, имеющие стратегический результат. К фактически выполнимым мероприятиям предлагается отнести мероприятия, относимые к ряду публичных обязательств, как правило, это текущие социальные выплаты. Реализуемость государственной (муниципальной) программы зависит от соотношения теоретически и фактически выполнимых мероприятий.

Представляется возможным рассматривать два варианта построения системы основных мероприятий внутри подпрограмм государственных и муниципальных программ:

1 – по принципу «точек роста» подпрограммы, когда основное мероприятие рассматривается в виде проекта, который благодаря мероприятиям детализируется от начала до завершения;

2 – по принципу группирования однотипных действий, необходимых для выполнения всех задач подпрограммы, например, «нормативно-правовое обеспечение», «капитальное строительство (реконструкция)» и др.

4. Адекватное планирование и прогнозирование финансирования государственных и муниципальных программ.

Поскольку государственная (муниципальная) программа консолидирует отраслевые направления государственной (муниципальной) политики на долгосрочную перспективу, для программы имеет большое значение достоверность значений ресурсного обеспечения, особенно за счет бюджетных средств, т.к. они служат ориентиром для частных инвестиций, реализации проектов государственно-частного (муниципально-частного) партнерства.

5. Своевременность внесения изменений в государственные и муниципальные программы в соответствии с законом (решением) о бюджете.

Несмотря на то, что последние поправки в статью 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации допускают приведение бюджетного обеспечения программ в соответствие с решением о бюджете в сроки, отличные от трех месяцев, представляется, что ответственный исполнитель государственной (муниципальной) программы должен обеспечивать постоянную финансовую актуализацию программы. В ином случае существенным образом теряется связь между целями и их ресурсным обеспечением. «Виртуальность» программы должна быть сведена к минимуму.

6. Прогнозирование достижения целевых значений индикаторов и показателей государственных и муниципальных программ.

Особенность построения мониторинговой базы реализации государственных и муниципальных программ такова, что все индикаторы и показатели можно условно разделить на две группы: индикаторы и показатели, на которые ответственный исполнитель может повлиять непосредственно в силу своих полномочий; индикаторы и показатели, на которые ответственный исполнитель может повлиять косвенно, при этом сфера его влияния ограничивается лишь регулятивными мерами. В том случае, если в программе преобладают индикаторы и показатели из второй группы, или отсутствует баланс внутри системы индикаторов и показателей, то возможность рассмотрения результативности выполнения мероприятий в зависимости от изменения объемов финансирования затруднителен, а при текущей макроэкономической ситуации недостаточность финансирования – это типичная ситуация. При обосновании состава индикаторов и показателей программы рекомендуется включать в состав индикаторов и показателей, включив в них индикаторы, характеризующие не только состояние проблемной сферы в целом, но и состояние текущей деятельности органа исполнительной власти субъекта Российской Федерации (исполнительно-распорядительного органа местного самоуправления).

Особенность создания системы программного управления (государственная программа Российской Федерации – государственная программа субъекта Российской Федерации – муниципальная программа) на государственном и муниципальном уровнях заключается в том, что на каждом последующем уровне субъекту управления предоставляется больше возможностей для самостоятельности. В связи с этим муниципальные программы (самая большая группа программных документов) фактически меньше всего унифицированы и стандартизированы. С одной стороны,

это положительный момент – здесь может полностью раскрыться управленческий потенциал местной администрации, а с другой стороны – при отсутствии или минимизации региональной поддержки (финансовой, методологической, организационной) такие программы не станут полноценным инструментом управления муниципальным социально-экономическим развитием. Опасность реализации второго сценария заключается в том, что в условиях отсутствия полноценного финансового обеспечения решения вопросов местного значения муниципальные программы могут стать формальными, чего категорически допускать нельзя.

Для целей реализации задач стратегического планирования в регионе муниципальные программы имеют большое значение, так как уровень социально-экономического развития муниципального образования характеризует качество государственной политики на региональном уровне и согласованность действий региональной и муниципальной властей. Качество разработки и реализации муниципальных программ, по нашему мнению, определяется следующими особенностями:

1. Универсальность и уникальность муниципальных программ.

Если исходить из того, что муниципальные программы должны быть не только у городских округов и муниципальных районов, но и у городских и сельских поселений, то даже в небольшом субъекте Российской Федерации должен быть создан значительный объем программных документов на самом уязвимом – поселенческом – уровне муниципального управления. Тот факт, что все регионы России уникальны – неоспорим, то же относится и к муниципальным образованиям одного и того же региона. Поэтому разработка муниципальных программ – это более сложная задача, нежели реализация плана мероприятий, так как в проекте документа (фактически того же плана) должны быть органично учтены как обязательные (общепринятые) правила составления программ, так и особенности конкретного муниципального образования, уровень значимости целей социально-экономического развития, степень компетенции исполнителей.

2. Региональные государственные программы и муниципальные программы взаимосвязаны.

Взаимосвязь программ достигается на двух уровнях – финансовом и организационном. Региональная отраслевая государственная программа отражает выполнение государственных обязательств. В ресурсном обеспечении зачастую указываются средства местных бюджетов, направляемые в качестве софинансирования по тому же направлению (капитальный ремонт жилого фонда, строительство зданий образовательных учреждений). При этом, как правило, нормативно утверждается распределение бюджетных средств по муниципальным образованиям по отраслевому

направлению. При этом в муниципальной программе в ресурсном обеспечении за счет средств регионального бюджета зафиксировано именно то финансирование, которое определено в государственной программе. На организационном уровне взаимосвязь отражается в развитии и «продолжении» мероприятий государственных программ на муниципальном уровне.

3. Компетенции разработчиков и исполнителей муниципальных программ.

В силу того, что на муниципальном уровне весьма распространена ситуация, когда один и тот же специалист отвечает за ведение нескольких направлений, высоки риски слабой проработанности содержательной и ресурсной частей муниципальной программы. Это преодолимо при организации специального обучения для специалистов, занимающих программным управлением, в том числе взаимообучения государственных гражданских и муниципальных служащих.

4. Высокая степень реализуемости муниципальных программ.

Сфера реализации муниципальной программы ограничена одним муниципальным образованием. Это значительно повышает шансы на достижение промежуточных результатов реализации программы по двум причинам: локализация позволяет уйти от неоправданных прогнозов, количество согласительных этапов минимально, что обеспечивает адекватность программы требованиям текущей ситуации, если вовремя учтены. Эти факторы позволяют включать в муниципальные программы экспериментальные проекты, на региональном уровне они не столь выражены.

Несмотря на то, что программа сама по себе не является новацией в сфере государственного или муниципального управления, она постоянно претерпевает изменения и, как нам представляется, в новой редакции получила новое содержание. Вместе с тем отношение к ней не изменилось. То есть, программа как полноценный инструмент реализации функций государственной и муниципальной политики воспринимается во многом на уровне конца 2000-х годов, когда появился некоторый опыт управления проектами по проблемным направлениям. Первые программы фактически и были крупными, в отдельных случаях революционными для отрасли, проектами (газификация, дорожное строительство, компьютеризация школ). Впоследствии проекты стали менее крупными, но более многочисленными, были объединены в отраслевые и подотраслевые направления – фактически так родилась содержательно-инструментальная основа современных государственных и муниципальных программ. На федеральном уровне, где восприимчивость к новациям обусловлена статусом государственных программ и постоянным вниманием к ним со стороны заинтересованного круга лиц (высших должностных

лиц федеральных органов исполнительной власти, контрольных органов, разработчиков новых методов государственного управления), легче принимается необходимость нового понимания идеи и возможностей реализации мероприятий государственной программы. Не последнюю роль в этом играет и то, что служащие федеральных органов исполнительной власти в большей степени, чем коллеги из регионов и муниципальных образований, получают доступ к повышению уровня компетенций, и зачастую сами выступают лекторами или модераторами на обучающих мероприятиях. Иная ситуация складывается на региональном и муниципальном уровнях, она усугубляет разрыв между федеральным и региональным уровнями, региональным и муниципальным уровнями. Поэтому именно межуровневое взаимодействие мы рассматриваем как залог эффективной реализации продолжения совершенствования государственного и муниципального управления. При этом успешность «новых» программ мы видим в реализации не безликих направлений, а именно проектов с конкретными сроками, исполнителями и ресурсами [10]. Проект выражает некую определенность и концентрацию – для конкретного исполнителя, особенно в сфере государственного и муниципального управления это важные характеристики деятельности, в том числе мотивационные.

Безусловно, принятие Федерального закона накладывает большую ответственность как на глав регионов и муниципалитетов, так и на специалистов, которые будут вести тот или иной блок для выполнения целей стратегического планирования. Однако фактически сейчас в условиях отсутствия четких методических рекомендаций все субъекты стратегического

управления на федеральном, региональном и муниципальном уровнях так или иначе предоставлены самим себе. В этом очередном «переходном» периоде, как нам представляется, необходимо понять и принять решения по следующим важным моментам.

1. Опыт стратегического управления (планирования) так или иначе имеется у всех регионов и многих муниципальных образований, Федеральный закон в определенной мере систематизировал этот опыт и поставил сроки его применения и тиражирования.

2. Для успешного выполнения Федерального закона на территории Российской Федерации необходимо формирование новых знаний у всех участников процесса стратегического управления (планирования), принятие необходимости применения этих знаний.

3. В отсутствие подзаконных актов регионам и муниципальным образованиям необходимо сосредоточиться на уже имеющемся важном инструменте стратегического управления (планирования) – государственных и муниципальных программах, внести в них изменения в двух аспектах: программно-методологическом, то есть повысить качество самих программ, инструментальном – программа должна стать прообразом отраслевого стратегического направления, а из плана реализации программы должен в итоге образоваться план реализации стратегии.

Как именно понимать и реализовывать ответственными исполнителями норму о соответствии государственной (муниципальной) программы закону (решению) о бюджете – что первично в системе бюджетного планирования – программа или бюджет (статья 179 Бюджетного кодекса Российской Федерации).

Литература:

- 1 О стратегическом планировании в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 июня 2014 г. № 172-ФЗ [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс»: Законодательство: Версия Проф.
- 2 Садков В. Г. О необходимости формирования целостной многоуровневой системы стратегического программирования в Российской Федерации / В. Г. Садков, Е. А. Власенкова // Экономика и предпринимательство. 2014. № 1–2. С. 56–62.
- 3 Любовный В. Я. О проблемах и перспективах формирования в России целостной федерально-региональной системы стратегического программирования / В. Я. Любовный, В. Г. Садков, Г. М. Самостроев // Региональная экономика: теория и практика. 2009. № 1 (94). С. 2–10.
- 4 Бухвальд Е. М. Стратегическое планирование в России: исторический опыт и реалии экономики / Е. М. Бухвальд, В. А. Погребинская // Федерализм. 2014. № 4. С. 21–36.

References:

- 1 On Strategic Planning in the Russian Federation: Federal Law on June 28, 2014 № 172-FL [e-resource]. Access from ref.-legal system «Consultant Plus».
- 2 Vlasenkova E. A., Sadkov V. G. About necessity of formation of integrated multilevel system of strategic planning in the Russian Federation // *Ekonomika i predprinimatel'stvo*. 2014. № 1–2. Pp. 56–62.
- 3 Lyubovnyy V. Ya. The problems and prospects of the formation of Russia's federal-integrated regional strategic programming system / V. Ya. Lyubovnyy, V. G. Sadkov, G. M. Samostroev // *Regional economy: theory and practice*. 2009. № 1 (94). Pp. 2–10.
- 4 Bukhval'd Ye. M., Pogrebinskaya V. A. Strategic Planning in Russia: historical experience and the realities of the economy // *Federalism*. 2014. № 4. Pp. 21–36.



Петрова И. В.

Литература:

- 5 Государственное стратегическое управление: Монография / Под общ. ред. проф. Ю. Ф. Кузнецова. СПб.: Питер, 2014. 320 с.
- 6 Программный бюджет: учеб. пособие / под ред. проф. М. П. Афанасьева. М.: Магистр: ИНФРА-М, 2012. 384 с.
- 7 Стратегическое планирование в регионах и городах России: обновление стратегий, обновление смыслов. Доклады участников XIII Общероссийского форума лидеров стратегического планирования. Санкт-Петербург, 27–28 октября 2014 г. / Под ред. Б. С. Жихаревича. СПб: МЦСЭИ «Леонтьевский центр», 2015. 104 с.
- 8 *Ильина И. Н.* Оценка эффективности реализации региональных целевых программ / И. Н. Ильина, А. Н. Кириллова, Е. Е. Плисецкий, Г. С. Копыченко, Е. Г. Рыбина // Региональная экономика: теория и практика. 2014. № 46 (373). С. 37–55.
- 9 *Любовный В. Я.* Города России: альтернативы развития и управления. М.: Экон-информ, 2013. 614 с.
- 10 *Лапин А. Е.* Конкурентоспособность региональной экономики: проектный подход / А. Е. Лапин, В. В. Слепова // Проблемы теории и практики управления. 2012. № 7–8. С. 56–61.

References:

- 5 State strategic management: Monograph / Edited by Prof. Yu. F. Kuznetsova. St. Petersburg: Piter, 2014. 320 p.
- 6 The program budget: text book / Edited by Prof. M. P. Afanasyeva. M.: Magistr: INFRA-M, 2012. 384 p.
- 7 Strategic Planning in Regions and Cities of Russia: strategy update, the update meanings. Reports of participants XIII All-Russian Forum of Strategic Planning Leaders. St. Petersburg, October 27–28, 2014 / Edited by B. S. Zhikharevich. St. Petersburg: ICSER Leontief Centre, 2015. 104 p.
- 8 *Il'ina I. N.* Evaluating the effectiveness of the regional programs implementation / I. N. Il'ina, A. N. Kirillova, Ye. Ye. Plisetskiy, G. S. Kopychenko, Ye. G. Rybina // Regional economy: theory and practice. 2014. № 46 (373). Pp. 37–55.
- 9 *Lyubovnyy V. Ya.* Cities of Russia: alternative development and management. M.: Ekon-inform, 2013. 614 p.
- 10 *Lapin A. Ye.* The competitiveness of the regional economy: project approach / A. Ye. Lapin, V. V. Slepova // Problemy teorii i praktiki upravleniya. 2012. № 7–8. Pp. 56–61.

К ПРОБЛЕМАМ РАЗВИТИЯ ТРУДОВЫХ РЕСУРСОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ РАЙОНОВ ВЛАДИМИРСКОЙ ОБЛАСТИ

Морозова О. В.

старший преподаватель кафедры экономики и управления инвестициями и инновациями, Владимирский государственный университет имени Александра Григорьевича и Николая Григорьевича Столетовых (Россия), 600000, Россия, г. Владимир, ул. Горького, д. 79, Olta6@yandex.ru

УДК 331(470.314)
ББК 65.240(2Рос-4Вла)

Цель. Провести анализ трудовых ресурсов как важного фактора развития муниципальных районов Владимирской области. Рассмотреть количественные и качественные изменения человеческого капитала региона.

Методы. Экономико-статистический, структурный, логический.

Результаты. Выявлены проблемы нехватки трудовых ресурсов муниципальных районов области. Изучены количественные и качественные изменения человеческого капитала Владимирской области.

Научная новизна. Выявлены закономерности изменения трудовых ресурсов от уровня жизни и образования, а также тенденции социально-экономического развития муниципальных районов Владимирской области.

Практическая значимость. Могут быть учтены региональными и федеральными органами власти при разработке и реализации региональных программ инновационного развития.

Ключевые слова: человеческий капитал, трудовые ресурсы, муниципальные районы, миграции, Владимирская область.

TO THE DEVELOPMENT PROBLEM OF MUNICIPAL DISTRICT'S WORKFORCE IN VLADIMIR REGION

Morozova O. V.

Senior Lecturer of the Department of Economics and Investment Management and Innovation, Vladimir State University named after Alexander and Nikolay Stoletovs (Russia), 79 Gorkogo street, Vladimir, Russia, 600000, Olta6@yandex.ru

Purpose. To analyze the workforce as an important factor in the development of municipal districts of the Vladimir region. To consider quantitative and qualitative changes of the region's human capital.

Methods. Economic and statistical, structural, logical methods.

Results. The problems of labor shortages municipal districts were revealed. The quantitative and qualitative changes in the human capital of the Vladimir region were studied.

Scientific novelty. Author educed the regularities of changes in the labor force of the standard of living and education, as well as trends in social and economic development of municipal districts of the Vladimir region.

Practical significance. The results of this article may be considered by regional and federal authorities in the development and implementation of regional programs of innovative development.

Key words: human capital, human resources, municipal districts, migration, Vladimir region.

На современном этапе к проблемам развития трудовых ресурсов муниципальных районов обращаются все чаще. Интерес представляют работы В. В. Кузнецова [1], В. А. Кренина [2], Ю. А. Дмитриева, О. А. Доницева [3], в которых проводится анализ уровня развития трудовых ресурсов муниципальных районов Владимирской области. В работе В. В. Кузнецова и В. А. Кренина [4] обращается внимание на трудовые ресурсы как важнейший фактор стратегического развития.

Важнейшим фактором развития Владимирской области в XX в. был человеческий капитал [5, с. 36], который складывается из численности трудовых ресурсов и их качественной характеристики, которая определяется объемом накопленных знаний, умений и навыков.

На современном этапе во Владимирской области ситуация на рынке труда развивается под воздействием изменения спроса на рабочую силу и её предложением. Структура рабочей силы и структура рабочих мест находятся в дисбалансе, что выражается в несоответствии спроса на труд и его предложения – с одной стороны, и в наличии безработицы, дефиците рабочей силы – с другой.

Численность населения Владимирской области до конца XX в. постоянно увеличивалась (рис. 1), за 1959–1991 гг. она выросла на 258,9 тыс. чел. или на 18,5%. За 1991–2014 гг. численность населения области сократилась на 246,5 тыс. чел. или на 14,9% [6].

Анализ численности населения внутри Владимирской области (табл. 1) показывает, что до 1989 г. происходило увеличение численности населения области, города Владимира

и 8 административных районов. Наиболее активно в рассматриваемый период растет населения Владимира, Ковровского и Муромского районов (на их территориях расположены большие города – Ковров и Муром) и Александровского и Петушинского районов, которые наиболее активно и тесно связаны с Москвой. Как видно из таблицы, после 1989 г. численность населения сокращается во Владимире, во всех 16 административных районах и только в ЗАТО «Радужный» наблюдается увеличение числа жителей. Наиболее напряженная демографическая ситуация наблюдается в Вязниковском, Гусь-Хрустальном, Гороховецком, Камешковском, Меленковском, Селивановском, Судогодском, Юрьев-Польском районах, в которых численность населения сокращается с 1959 г. Меленковский район после 1959 г. потерял почти 59% своего населения.

Региональные особенности в естественном и миграционном поведении населения во многом объясняются различиями в уровне его жизни [7, с. 25].

Такая резкая смена направления динамики численности населения объясняется резким ухудшением уровня жизни большинства жителей, что привело к изменению типа воспроизводства населения, естественный прирост населения сменился его естественной убылью (рис. 2). В 50-е годы происходило снижение уровня рождаемости и смертности, в результате чего естественный прирост сократился более чем в 2 раза. В 60–70 и 80-е годы наблюдался современный тип естественного воспроизводства населения, который характеризуется низкой рождаемостью на фоне, растущей смертности. В 90-е годы в условиях перехода к рыночной экономике происходит существенное сокращение рождаемости при резком росте смертности. Рождаемость сократилась, а смертность выросла почти в 2 раза. В отдельные годы естественная убыль населения превышала 11 чел. на 1000 жителей.

Повышенная смертность в 90-е годы наблюдалась среди мужского населения предпенсионного возраста, что привело к сокращению средней продолжительности жизни населения, если в 1990 г. средняя продолжительность жизни достигла почти 70 лет, то в 2002 г. она составила всего 62,2 года, а у мужчин снизилась до 57–58 лет, среднестатистический мужчина не доживал до выхода на пенсию.

Динамика населения нашла отражение в возрастной структуре населения (рис. 3), в области

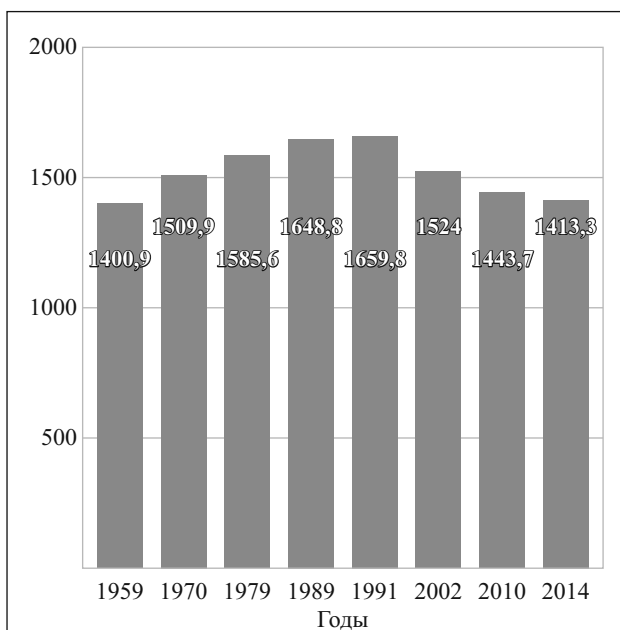


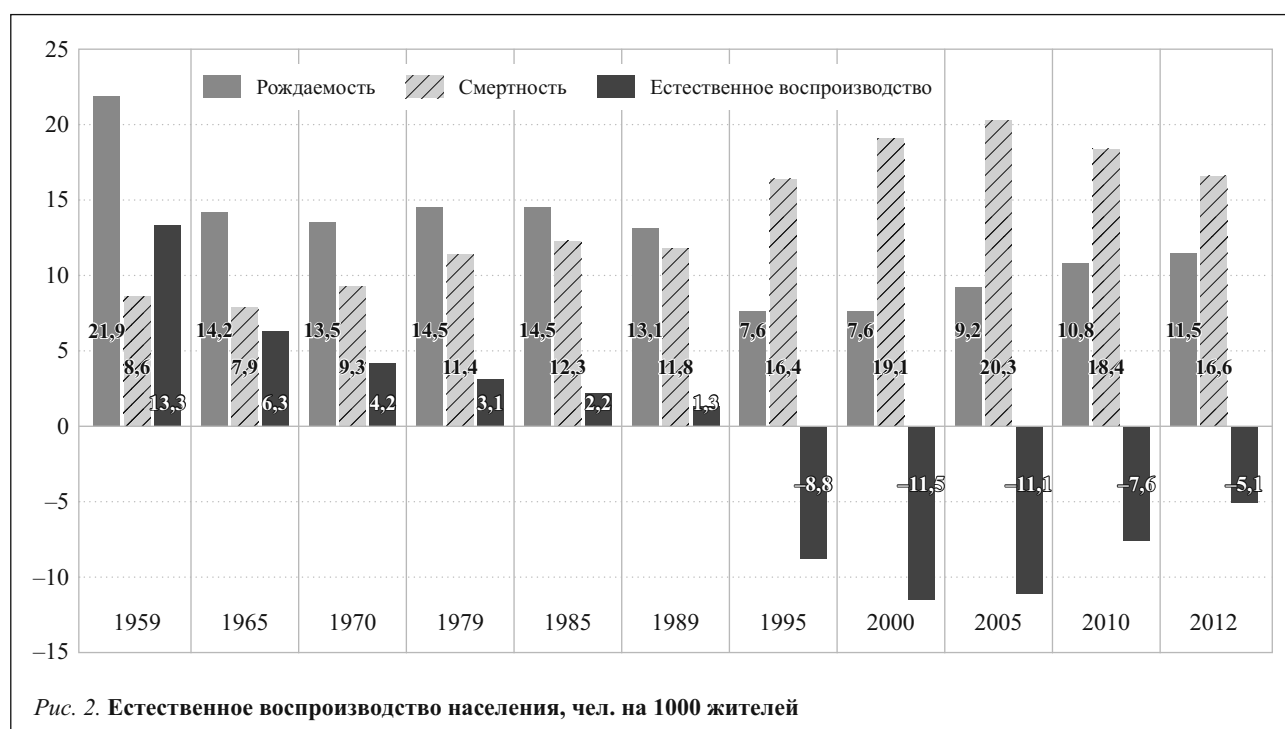
Рис. 1. Численность населения Владимирской области, тыс. чел.

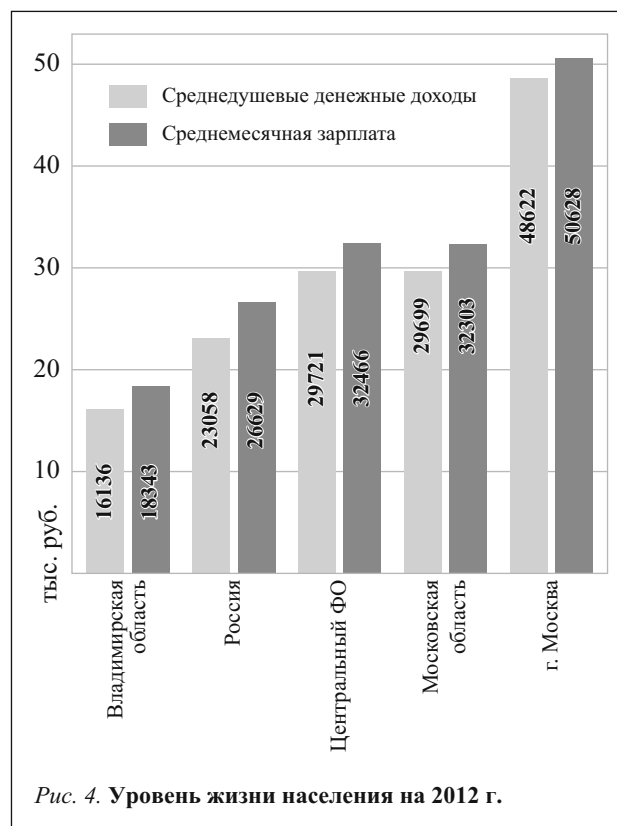
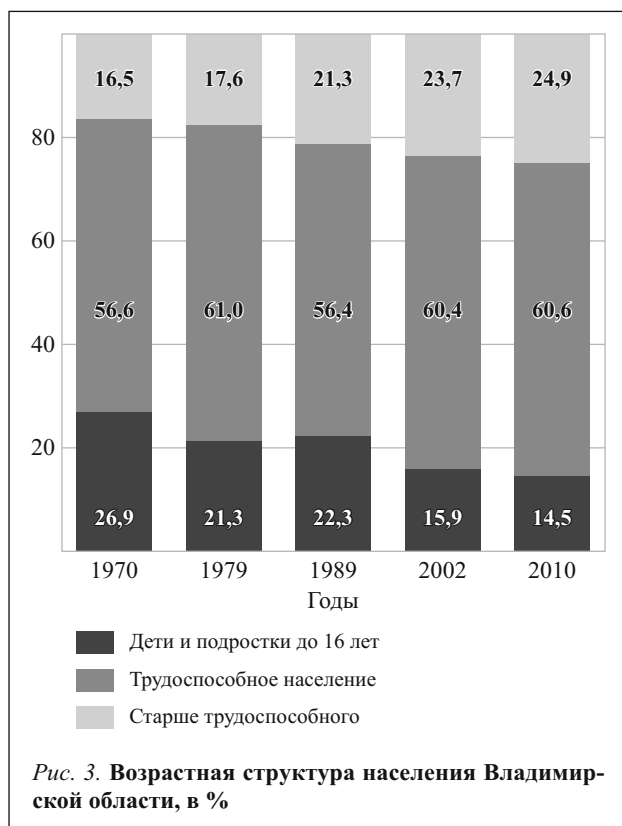
Таблица 1. Численность населения Владимира и муниципальных районов Владимирской области, тыс. чел.

Районы	1959	1989	1989 к 1959, % (1959 г. – 100 %)	2002	2010	2014	2015 к 1989, % (1989 г. – 100 %)
	Тыс. чел.	Тыс. чел.		Тыс. чел.	Тыс. чел.	Тыс. чел.	
Владимир	153,9	369,5	240,1	319,3	348,0	352,7	95,5
Александровский	107,5	130,7	121,6	120,0**	113,9	111,6	85,4
Вязниковский	117,7	105,7	89,8	91,1	81,0	75,6	71,5
Гусь-Хрустальный*	155,0	140,0	90,3	121,7	109,0	102,3	73,1
Гороховецкий	38,2	30,1	78,8	25,8	22,9	22,1	73,4
Камешковский	53,8	42,3	78,6	38,0	30,5	30,3	71,6
Киржачский	45,0	49,8	110,8	56,8	42,2	39,6	79,5
Ковровский*	141,8	190,0	134,0	186,6	176,7	172,4	90,7
Кольчугинский	60,5	61,9	102,3	58,5	56,4	54,5	88,0
Меленковский	85,0	49,8	56,6	41,1	36,5	35,2	70,7
Муромский*	128,7	172,8	134,3	153,3	141,1	136,9	79,2
Петушинский	63,2	78,5	124,2	69,4	68,1	66,3	84,5
Селивановский	35,0	24,8	70,9	21,3	18,6	18,6	79,0
Собинский	64,7	68,2	105,4	63,0	58,8	56,7	83,1
Судогодский	49,7	45,9	92,4	44,4	41,2	39,8	86,7
Суздальский	51,2	51,7	101,0	45,3	44,1	44,0	85,1
Юрьев-Польский	53,1	42,2	79,5	39,0	36,8	36,4	86,3
ЗАТО «Радужный»	—	10,0	—	17,5	18,2	18,4	184,0

* включая населения МО городской округ

** жирным выделены районы, в которых численность населения сокращается





наблюдается развитие процесса «старения населения». За 1970–2010 гг. доля детей в возрасте до 16 лет в области уменьшилась с 26,9% до 14,5%, а доля людей в пенсионном возрасте увеличилась с 16,5% до 24,9%. Демографическая нагрузка на трудоспособное население почти не изменилась, коэффициент демографической нагрузки даже несколько уменьшился, в 1970 г. он составлял 0,766, а в 2010 г. – 0,650. Следует отметить больше в денежном выражении, так как прожиточный минимум пенсионера составлял в области в 2012 г. 5186 руб., а детей и подростков – 6171 руб.

В условиях демографического кризиса в стране стали проводить демографическую политику, направленную на рост численности населения, с 01.01.2007 г. стали выплачивать за рождение или усыновление второго (или последующего) ребенка материнский капитал, который ежегодно индексировался и к 2014 г. достиг 429450 руб. При рождении третьего ребенка стали выдавать земельный участок под строительство дома. Во Владимирской области с 2011 г. за рождение 3-его (или последующего) ребенка выплачивается региональный материнский капитал – 50 тыс. руб. [8]

Разница в уровне жизни приводит к миграционному оттоку населения из Владимирской области,

в поисках работы население выезжает за пределы области. Владимирская область в миграционном обмене с другими территориями стала терять население. Потери приходится на межрегиональные миграции, выбывает население, в первую очередь, в Москву и в Московскую область, что объясняется более высоким уровнем доходов населения (рис. 4).

Московская область и тем более Москва очень притягательны для жителей Владимирской области, особенно молодежи. Москва позволяет сделать карьеру, здесь предлагается больше мест для трудоустройства, значительно шире их разнообразие, более высокий уровень заработной платы, здесь больше мест развлечений и досуга, можно получить или продолжить образование. Москва выкачивает демографический потенциал из Владимирской области. Раньше до 90-х годов этого не было, так как был целый ряд мер и ограничений, которые сдерживали приток населения в Москву. Эти ограничения даже способствовали росту численности населения Владимирской области и улучшению его качественной составляющей. В настоящее время большинство ограничений снято и создан механизм, способствующий росту столицы. Москва концентрирует очень большие ресурсы для активного развития, в ней ведется очень большое административное, экономическое

(офисы компаний и фирм, банки) социально-бытовое, культурно-развлекательное, торговое, улично-дорожное строительство [9, с. 249]. Для разрешения, возникающих проблем, Москве стало не хватать территории и в 2012 г. территория города была увеличена с 1091 до 2511 кв. км. Но нужно иметь в виду, что новые территории будут способствовать росту жилищного строительства и как итог ускоренному росту численности населения. На окружающих столичный регион областях, в т.ч. и Владимирской, это отразится негативно.

В процессе миграции Владимирская область теряет в первую очередь молодежь и наиболее квалифицированные кадры. Сокращается численность экономически активного и занятого в экономике населения, но более активно происходит сокращение численности исследователей и ученых, которые должны обеспечить инновационное развитие региона.

Наибольшую потребность в квалифицированных кадрах испытывают организации городов Владимира и Коврова, округа Муром, Александровского, Вязниковского, Меленковского, Петушинского и Собинского муниципальных районов [10].

В среднем, 64% общей потребности в подготовке рабочих кадров – это потребность предприятий обрабатывающих производств; более 8% – сельскохозяйственных кооперативов, около 7% – торговых фирм; 6% – предприятий транспорта и связи, более 5% – организаций жилищно-коммунального хозяйства.

Организации области испытывают потребность в рабочих и специалистах тех профессий и специальностей, подготовка по которым не ведется в профессиональных образовательных организациях области, либо ведется в недостаточных объемах.

Инновационное развитие экономики выдвинуло на первый план проблему её кадрового обеспечения. На первый план выходит проблема восстановления системы профессиональной подготовки кадров непосредственно в организациях, трансформировать её в систему развития персонала, охватывающую весь штат компаний, развивать новые формы внутрифирменного обучения и повышения квалификации: корпоративные университеты, тренинговые центры, сертификация персонала и конкурсный отбор при замещении вакантных руководящих должностей.

Демографические процессы оказывают большое воздействие на формирование кадрового потенциала региона, который в свою очередь влияет на социально-экономическое развитие. Реализация в регионе инвестиционного или инновационно-инновационного направления зависит от его кадрового потенциала

Для решения этой проблемы один вопрос стоит на государственном уровне, чтобы сократить отток населения в Москву необходимо предпринять меры для сдерживания ее развития. Второй на региональном уровне он связан с адаптацией и профессиональной подготовкой рабочей силы из стран СНГ.

Литература:

- 1 География Владимирской области: учебное пособие / И. А. Карлович, В. В. Кузнецов, В. П. Нехайчик и др. Владимир: ИУУ, 1996. 125 с.
- 2 Кретинин В. А., Шеркунов С. А. Человеческий капитал как фактор инновационного развития экономики региона. Владимир: Транзит-ИКС, 2011. 231 с.
- 3 Саралидзе А., Доничев О. Новое качество человеческого капитала // Проблемы теории и практики управления. 2013. № 11. С. 66–72.
- 4 Кретинин В. А., Кузнецов В. В. Формирование конкурентоспособной экономики – важный фактор стратегического развития региона // Ученые записки Владимирского филиала РАНХиГС при Президенте РФ. 2014. № 4 (12). С. 103–106.
- 5 Гришнова Е. Е. Человеческий капитал. Киев: Знание, 2007. 310 с.
- 6 Регионы России. Социально-экономические показатели. 2014: стат. сб. / М: Росстат. 2014. 900 с.
- 7 Добрынин А. И., Дятлов С. А., Цыренова Е. Д. Человеческий капитал в транзитивной экономике. СПб: Наука, 1999. 312 с.

References:

- 1 Geography of Vladimir region: text book / I. A. Karlovich, V. V. Kuznetsov, V. P. Nekhaychik and others. Vladimir: IUU, 1996. 125 p.
- 2 Kretinin V. A., Sherkunov S. A. Human capital as a factor of region's economy innovation development. Vladimir: Tranzit-IKS, 2011. 231 p.
- 3 Saralidze A., Donychev O. A new quality of human capital // Problemy teorii i praktiki upravleniya. 2013. № 11. Pp. 66–72.
- 4 Kretinin V. A., Kuznetsov V. V. Formation of a competitive economy – an important factor in the strategic development of the region // Uchenyye zapiski Vladimirskogo filiala RANKhiGS pri Prezidente RF. 2014. № 4 (12). Pp. 103–106.
- 5 Grishnova Ye. Ye. Human Capital. Kiev: Znaniye, 2007. 310 p.
- 6 Regions of Russia. Socio-economic indicators. 2014: Stat. collect. / M: Rosstat. 2014. 900 p.
- 7 Dobrynin A. I., Dyatlov S. A., Tsyrenova Ye. D. Human capital in transitive economy. St. Petersburg: Nauka, 1999. 312 p.



Морозова О. В.

Литература:

- 8 О Концепции демографической политики во Владимирской области до 2015 года: Указ Губернатора Владимирской области от 19.02.2007 г. № 7 [электронный ресурс]. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- 9 Социокультурная сфера Владимирской области: опыт объективной дескрипции: коллективная монография / [Давыдов М. И. и др.]; под общ. ред. Е. А. Плеханова. Владимир: Владимирского филиала РАНХиГС, 2012. 250 с.
- 10 Справочно-информационный бюллетень «Мониторинг потребности в профессиональной подготовке квалифицированных рабочих кадров и специалистов для отдельных сфер экономики Владимирской области в 2015–2019 годах» [электронный ресурс] // Департамент по труду и занятости населения Владимирской области [сайт]. URL: <http://vladzan.ru/home/info/analitika.aspx> (дата обращения 10.06.2015)

References:

- 8 On the Concept of Demographic Policy in the Vladimir region up to 2015: a Decree of the Governor of the Vladimir region on February 19, 2007 № 7 [e-resource]. The document has not been published. Access from ref.-legal system "Consultant Plus".
- 9 Social and cultural spheres of the Vladimir region: the experience of objective descriptions: collective monograph / [Davydov M. I. and others]; Edited by Ye. A. Plekhanov. Vladimir: Publishing house of Vladimir Branch RANEPa, 2012. 250 p.
- 10 Reference Newsletter «Monitoring training needs of skilled workers and specialists for specific sectors of the economy of the Vladimir region in 2015–2019 years» [e-resource] // The Department of Labour and Employment of the Vladimir region. URL: <http://vladzan.ru/home/info/analitika.aspx> (date of reference 10.06.2015)

ОБОСНОВАНИЕ ПУТЕЙ ПОВЫШЕНИЯ ПРИВЛЕКАТЕЛЬНОСТИ МУНИЦИПАЛЬНОЙ СЛУЖБЫ В СЕЛЬСКИХ ПОСЕЛЕНИЯХ

Горбова О. Ю.

кандидат экономических наук, доцент, доцент кафедры Государственного, муниципального и корпоративного управления,
Рязанский государственный радиотехнический университет (Россия), 390026, Россия, г. Рязань, ул. Стройкова, д. 38, к. 122,
Odina-olga@yandex.ru

Родионова Р. А.

специалист отдела обслуживания частных клиентов, АО КБ Ситибанк (Россия), 390037, Россия, г. Рязань, ул. Тимакова,
д.34, к.43, rodionova.reg@yandex.ru

УДК 316.354:351/354
ББК 60.561.322

Цель. Исследование методов и условий повышения привлекательности муниципальной службы в сельских поселениях.

Методы. Использование социологических методов исследования позволило обобщить и проанализировать основные характеристики кадрового состава муниципальных органов власти в сельских поселениях: отсутствие специального образования у значительной доли служащих, близость к пенсионному возрасту большей части руководящих кадров, низкие темпы обновления кадрового состава и др. С помощью анализа нормативных источников сформировано представление о современном наборе стимулов и привилегий, используемых в рамках управления кадрами муниципальных органов власти. Данный набор включает стандартные механизмы (должностной оклад, пенсионное и социальное обеспечение, поощрения) и специфические, относящиеся исключительно к муниципальной службе (присвоение классных чинов).

Результаты. На основе анализа нормативных источников, муниципальных программ и характеристик кадрового состава муниципальных органов управления сельских поселений обобщены проблемы, снижающие привлекательность муниципальной службы на данных территориях. Установлено, что решение выявленных проблем должно осуществляться посредством комплекса мер в «проблемных» направлениях. Воздействие на отдельные аспекты работы в органах власти результата не дадут.

Научная новизна. Разработан комплекс мер, направленных на повышение привлекательности муниципальной службы в сельских поселениях. Мероприятия, входящие в состав указанного комплекса, имеют три базовых направления, касающихся развития инфраструктуры в поселении, содействия в решении жилищных вопросов, а также содействия в области обучения и карьеры муниципальных служащих.

Ключевые слова: муниципальная служба, сельские поселения, привлечение на муниципальную службу в сельских поселениях.

SUBSTANTIATION OF WAYS TO INCREASE THE ATTRACTIVENESS OF MUNICIPAL SERVICE IN RURAL SETTLEMENTS

Gorbova O. Yu.

Candidate of Science (Economics), Assistant Professor, Associate Professor of Department of State, municipal and corporate governance,
Ryazan State Radioengineering University (Russia), ap. 122, 38 Stroykova str., Ryazan, Russia, 390026, Odina-olga@yandex.ru



Горбова О. Ю., Родионова Р. А.

Rodionova R. A.

Specialist of the department for private clients, Joint Stock Company «Citibank» (Russia), ap. 43, 34 Timakova str., Ryazan, Russia, 390037, rodionova.reg@yandex.ru

Purpose. To research methods and conditions to increase the attractiveness of municipal service in rural areas.

Methods. Using sociological research methods has allowed to compile and analyze the main characteristics of the staff of the municipal authorities in rural areas: the lack of special education in a significant proportion of employees, proximity to retirement age most of the leading cadres, the low rate of renewal of staff and others. By analyzing the normative acts author has formed idea of the current set of incentives and privileges that are used at the HR-management of municipal authorities. This set includes the standard mechanisms (salary, pension and social security, the promotion) and specific, relating solely to the municipal service (assignment of class ranks).

Results. Based on the analysis of normative acts, municipal programs and characteristics of the municipal governments' staff of rural settlements author has generalized problems that reduce the attractiveness of municipal services in these areas. It was found that the solution of identified problems should be implemented through a set of measures in "problem" areas. The impact on some aspects of the work in government results will not give.

Scientific novelty. Author has worked-up a complex of measures aimed at increasing the attractiveness of municipal service in rural areas. Events of this complex are three basic areas relating to the development of infrastructure in the settlement, assistance in solving housing issues, as well as assistance in training and career municipal employees.

Key words: municipal service, rural settlements, the attraction of municipal service in rural areas.

Сельские поселения составляют основную долю среди муниципальных образований России. Поэтому эффективность муниципального управления в данной административной единице является определяющей при оценке эффективности муниципального управления в целом по стране. Учитывая этот факт необходимо отметить, что на сегодняшний день эффективность муниципального управления в сельской местности остается очень низкой, что в определяющей степени объясняется качеством кадрового состава муниципальных служащих.

Проведенный анализ количественного и качественного состава муниципальных служащих в сельских поселениях позволяет выделить следующие характерные черты современной сельской муниципальной службы:

1. Отсутствие специализированного образования у значительной части муниципальных служащих, что обуславливает необходимость переподготовки служащих по специальности «Государственное и муниципальное управление».

2. Отсутствие высшего профессионального образования у части муниципальных служащих (как правило, старшего поколения), что зачастую усложняет разработку стратегических решений и процесс их реализации.

3. Наличие проблемы комплектования органов местного самоуправления сельских поселений узкими специалистами (юристы, экономисты, финансисты).

4. Специфика работы в сельских поселениях, заключающаяся в том, что муниципальным служащим приходится исполнять разнопрофильные задачи. Анализ показывает, что в поселениях количество вопросов местного значения, решаемых одним муниципальным служащим составляет от 7 до 14, что затрудняет реализацию одной

из основных задач кадровой политики – обеспечение соответствия профессионального образования муниципального служащего выполняемым им задачам.

5. Культура управления в сельской местности скорее сводится к исполнительским функциям, а не к стратегическому развитию территории. Данное положение дел обусловлено объективными причинами. Практика управления в сельских населенных пунктах до 2003 г. сводилась в основном к исполнению указаний органов власти муниципального района.

6. Большинство лиц, замещающих муниципальные должности, старше 45 лет. Зачастую это обуславливает неготовность сотрудников органов местного самоуправления адаптироваться к новым законодательным, социально-экономическим, административным, политическим условиям.

Учитывая выделенные особенности налицо факт наличия кадровых проблем в среде управления сельскими территориями. Исследование, проведенное в [1, с. 58] показало, что в сельской местности сотрудники органов местного самоуправления демонстрируют и более низкий уровень знаний, и меньшую

восприимчивость к законодательным, социально-экономическим, политическим изменениям. Здесь ниже уровень образования, более «пожилой» возрастной состав, меньшее количество сотрудников проходит обучение, работа по формированию кадрового резерва ведётся менее активно, чем в остальных типах муниципальных образований, и меньше существует для этого правовых оснований. Низкое количество претендентов, составляющих кадровый резерв, обуславливает дефицит резервистов, привлекаемых в дальнейшем к работе в муниципалитете.

Выделенные проблемы обуславливают необходимость разработки мер по привлечению на муниципальную службу в сельской местности высококвалифицированных кадров, обновлению кадрового состава муниципальных служащих в направлении набора более молодых сотрудников.

На сегодняшний день в российском законодательстве сформулированы некоторые механизмы стимулирования и закрепления муниципальных служащих (табл. 1).

Приведенные данные свидетельствуют о достаточном объеме механизмов стимулирования

муниципальных служащих к выбору данной профессии. Однако для сельской местности данные механизмы могут носить ограниченный характер. Например, особенность муниципальной службы в сельских поселениях состоит в небольшой номенклатуре должностей и отсутствии в ней высоких классных чинов и должностей. Так, в Мурминском сельском поселении Рязанского муниципального района Рязанской области муниципальным служащим могут быть присвоены следующие классные чины муниципальной службы [7, ст. 41]:

1) референт муниципальной службы 3, 2, 1 класса – для муниципальных служащих, замещающих должности старшей группы должностей муниципальной службы;

2) секретарь муниципальной службы 3, 2, 1 класса – для муниципальных служащих, замещающих должности младшей группы должностей муниципальной службы.

Кроме того, размеры окладов в сельской местности значительно отличаются от городского уровня.

Таблица 1. Некоторые механизмы стимулирования и закрепления муниципальных служащих в соответствии с российским законодательством

Механизм привлечения специалистов на муниципальную службу	Действие механизма
Присвоение классных чинов	Первый классный чин присваивается после успешного прохождения испытательного срока, в виде поощрения срок пребывания в предыдущем классном чине может быть сокращен. При увольнении и переходе на другие должности классные чины сохраняются [2, с. 3, 4], [3, с. 3].
Предоставление оплачиваемых отпусков	Общая продолжительность ежегодного основного оплачиваемого отпуска и ежегодного дополнительного оплачиваемого отпуска за выслугу лет для муниципальных служащих, замещающих высшие и главные должности муниципальной службы, не может превышать 45 календарных дней, для муниципальных служащих, замещающих должности муниципальной службы иных групп, – 40 календарных дней). По семейным обстоятельствам или состоянию здоровья может быть предоставлен отпуск без сохранения денежных выплат на срок не более 1 года. [4, с. 46], [5, с. 21], [6, с. 20].
Оплата труда	Должностной оклад + ежемесячные и дополнительные выплаты (за выслугу лет, за особые условия муниципальной службы, за работу со сведениями, представляющие государственную тайну, надбавка за классный чин и т.д.) [4, с. 50], [6, с. 21].
Пенсионное обеспечение	Помимо государственной пенсии также предусматривается пенсия по потере кормильца в случае, если инцидент произошел при выполнении муниципальным служащим его должностных обязанностей [5, с. 24], [6, с. 23].
Социальные гарантии	Медицинское обслуживание муниципального служащего и его семьи, также после выхода на пенсию, пенсия за выслугу лет, защита муниципального служащего и его семьи от насилия и угроз и т.д. [5, с. 23].
Поощрения	Благодарности, денежные поощрения, почетные грамоты, присвоение почетных званий, премия по результатам работы за квартал, полугодие, 9 месяцев и год, в связи с юбилеем и прочие [4, с. 55], [6, с. 25].
Материальная помощь	Всем муниципальным служащим в пределах фонда оплаты труда может выплачиваться дополнительная материальная помощь в размере до 2-х должностных окладов. [6, с. 21].

Помимо механизмов привлечения и стимулирования муниципальных служащих, закрепленных в официальном законодательстве, существует практика разработки и реализации муниципальных программ, направленных на развитие муниципальной службы в поселениях. Анализ пятнадцати подобных программ, реализуемых в разные периоды в отдельных муниципальных образованиях различных субъектов РФ, позволил сделать следующие наблюдения:

1. Основной целью в большинстве программ обозначено развитие муниципальной службы в сельском поселении. При этом спектр описываемых задач может быть широким и подробным или довольно сжатым. Как правило, набор задач, обеспечивающих развитие муниципальной службы на селе, включает следующие формулировки:

- повышение эффективности и результативности муниципальной службы;
- развитие механизма предупреждения коррупции, выявления и разрешения конфликта интересов на муниципальной службе;
- внедрение современных механизмов стимулирования муниципальных служащих;
- создание условий для профессионального развития и подготовки кадров муниципальной службы;
- совершенствование муниципальных нормативных правовых актов поселения по вопросам развития муниципальной службы и другие.

2. Средний объем финансирования колеблется от 20 тыс. руб. до 930 тыс. руб., в зависимости от количества мероприятий, проводимых для достижения целей программ. Основными ожидаемыми результатами считаются: формирование эффективного кадрового потенциала и кадрового резерва муниципальных служащих, совершенствование и создание нормативно-правовой и методической базы, обеспечивающей дальнейшее развитие и эффективную деятельность кадровой работы, повышение престижа муниципальной службы за счет роста профессионализма и компетентности муниципальных служащих.

3. В числе реализуемых в рамках программ мероприятий наиболее часто встречаются следующие:

- 1) формирование нормативной правовой базы, регулирующей муниципальную службу;
- 2) повышение квалификации муниципальных служащих;
- 3) формирование потребности в профессиональной подготовке и повышении квалификации муниципальных служащих;
- 4) реализация плана противодействия коррупции и другие.

Исключением из общей тенденции формирования мероприятий выступают мероприятия отдельных муниципальных образований, такие как:

- Прохождение студентами высших учебных заведений практики в органах местного самоуправления [8, п. 7].
- Проведение семинаров и совещаний по межмуниципальному сотрудничеству для муниципальных служащих сельского поселения [9, п. 3].
- Формирование в обществе привлекательного образа муниципального служащего, мотивация молодежи к выбору данной профессии [10, гл. 4, п. 10].

Таким образом, рассмотренные мероприятия в основном сведены к формальным процедурам: прохождению повышения квалификации, реализации антикоррупционных мероприятий, изменению нормативной базы, касающейся муниципальной службы. То есть в соответствии с российским законодательством муниципальная служба воспринимается как сфера, не требующая стимулирования и привлечения работников. В рамках мероприятий большее внимание уделяется нормативному закреплению муниципальной службы и контролю ее эффективности и лишь в редких случаях употребляются такие формулировки, как стимулирование служащих. А между тем это одно из основных условий успешной организации эффективного прохождения службы.

Проведенный анализ показывает, что основными проблемами повышения привлекательности муниципальной службы в сельских районах РФ являются:

1. Недостаток финансовых средств.
2. Неразвитая инфраструктура.
3. Низкая степень благоустройства сельских поселений.

Недостаток финансовых средств обусловлен небольшим объемом бюджетов российских сельских поселений.

Неразвитая инфраструктура сельских поселений на сегодня является проблемой для большинства специалистов, а не только муниципальных служащих. Поэтому решение данной проблемы позволит устранить противоречия и в других сферах.

Благоустройство сельских территорий очень тесно связано с инфраструктурой. Для решения данной проблемы многие муниципальные образования сельских поселений принимают муниципальные программы по благоустройству села.

Таким образом, для решения сложившихся проблем необходимы комплексные меры, направленные на развитие сельских территорий. Одновременно с этим повысится и привлекательность муниципальной службы. На рис. 1 изображен комплекс



мер, необходимых для повышения привлекательности муниципальной службы в сельских поселениях.

Для повышения привлекательности муниципальной службы на сельских территориях необходима реализация мероприятий минимум в трех направлениях, обозначенных на рисунке 1.

В рамках первого работа уже ведется с принятием и началом реализации Федеральной целевой программы «Устойчивое развитие сельских территорий на 2014–2017 годы и на период до 2020 года».

Второе направление должно выделяться в отдельную программу. Причем в силу значительной финансовой составляющей необходимо привлечение средств региона, то есть программы должны иметь уровень субъекта РФ.

Третье направление частично реализуется в рамках программ развития муниципальной службы сельских поселений, посредством таких мероприятий как: организация обучения муниципальных

служащих, проведение круглых столов, семинаров по проблемным вопросам местного самоуправления. В этом же направлении могут быть предложены мероприятия, связанные с подготовкой кадров для конкретного муниципального образования посредством целевой подготовки сотрудников. Опыт и помощь в работе муниципальных служащих также может набираться при развитии межмуниципального сотрудничества.

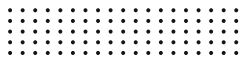
Подводя итог, необходимо отметить, что повышение престижа муниципальной службы и привлечение молодых кадров в эту сферу зависит от комплексного решения существующих проблем. Только в этом случае возможно обновление кадрового состава органов местного самоуправления и обеспечение косвенных результатов этого процесса: повышение удовлетворенности работой органов местного самоуправления со стороны населения, рост эффективности реализации муниципальных программ и решений.

Литература:

- 1 Адамская Л. В. Тенденции развития и управления кадровым потенциалом муниципального образования в современной России. Диссертация на соискание ученой степени кандидата социологических наук. Москва. 2008. [электронный ресурс]. URL: <http://www.dissercat.com/content/tendentsii-razvitiya-i-upravleniya-kadrovym-potentsialom-munitsipalnogo-obrazovaniya-v-sovre#ixzz3iA5fepfY> (дата обращения 07.08.2015)
- 2 Заборовская С. Г. Развитие кадрового потенциала муниципальной службы в современных условиях: региональный аспект. Диссертация на соискание ученой степени кандидата социологических наук. Уфа. 2009. [электронный ресурс]. URL: http://old.ugatu.ac.ru/science/dissov/d1/22.05.09/zaborovskaya_avtoreferat.pdf. (дата обращения 07.08.2015)
- 3 Меркулов П. А., Караджова М. Н. Кадровое обеспечение муниципальных органов власти в контексте проблемы реформирования местного самоуправления // Среднерусский вестник общественных наук. 2015. № 2 (38). С. 56–60.
- 4 О классных чинах муниципальных служащих в Пермском крае: закон Пермского края от 1 июля 2011 г. № 787-ПК // Собрание законодательства Пермского края. 2011. 16 августа. № 7 (55).
- 5 Об утверждении Положения о присвоении классных чинов муниципальным служащим в администрации Октябрьского городского поселения Октябрьского муниципального района Пермского края: постановление Администрации Октябрьского городского поселения Октябрьского муниципального района Пермского края от 28.03.2012 № 97 [электронный ресурс]. URL: <http://permkrai.info/tm/administracija-oktjabrskogo-gp/> (дата обращения 10.07.2015)
- 6 О государственной гражданской службе Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 27 июля 2004 г. № 79-ФЗ (посл. ред. – 8 июня 2015 г.) // Российская газета – Федеральный выпуск. 2004. 31 июля. № 3539.
- 7 О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон Российской Федерации от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ (посл. ред. – 30 марта 2015 г.) // Российская газета – Федеральный выпуск. 2007. 7 марта. № 4310.
- 8 О муниципальной службе в Рязанской области: закон Рязанской области от 17 октября 2007 года № 136-ОЗ (посл. ред. – 5 июня 2012 г.) // Рязанские ведомости. 2007. 20 октября. № 295.
- 9 Об утверждении Положения «О муниципальной службе МО — Мурминское сельское поселение Рязанского муниципального района Рязанской области: решение Совета депутатов муниципального образования Мурминское сельское поселение Рязанского муниципального района Рязанской области от 26 июня 2012 года № 131 [электронный ресурс]. URL: <http://rz7.info/2012/06/polozhenie46651.htm> (дата обращения 01.05.2015)

References:

- 1 Adamskaya L. V. Trends in the development and management of human resources of the municipality in Russia. Candidate's Thesis (Sociology). Moscow. 2008. [e-resource]. URL: <http://www.dissercat.com/content/tendentsii-razvitiya-i-upravleniya-kadrovym-potentsialom-munitsipalnogo-obrazovaniya-v-sovre#ixzz3iA5fepfY> (date of reference 07.08.2015)
- 2 Zaborovskaya S. G. Human resource capacity of municipal service development in modern conditions: the regional aspect. Candidate's Thesis (Sociology). Ufa, 2009. [e-resource]. URL: http://old.ugatu.ac.ru/science/dissov/d1/22.05.09/zaborovskaya_avtoreferat.pdf. (date of reference 07.08.2015)
- 3 Merkulov P. A., Karadzova M. N. Staffing municipal authorities in the context of reforming of local government // Srednerusskiy vestnik obshchestvennykh nauk. 2015. № 2 (38). Pp. 56–60.
- 4 On class ranks of municipal employees in the Perm region: the law of the Perm Region on July 1, 2011 № 787-PR // Sobraniye zakonodatel'stva Permskogo kraya. 2011. August 16. № 7 (55).
- 5 On approval of the assignment of class ranks of municipal employees in the administration of the Oktyabrsky urban settlement of Oktyabrsky municipal district of the Perm Territory: Resolution of the Administration of Oktyabrsky urban settlement of Oktyabrsky municipal district of the Perm region on March 28, 2012 № 97 [e-resource]. URL: <http://permkrai.info/tm/administracija-oktjabrskogo-gp/> (date of reference 10.07.2015)
- 6 On State Civil Service of the Russian Federation: the Federal Law on July 27, 2004 № 79-FL // Rossiyskaya gazeta. 2004. July 31. № 3539.
- 7 On Municipal Service in the Russian Federation: the Federal Law on March 2, 2007 № 25-FL // Rossiyskaya gazeta. 2007. March 7. № 4310.
- 8 On municipal service in the Ryazan region: Ryazan region law on October 17, 2007 № 136-RL // Ryazanskiye vedomosti. 2007. October 20. № 295.
- 9 On approval of the Regulation «On Municipal Service Murminkoe municipal rural settlement of Ryazan region»: the Decision of the Board of Deputies of the municipality Murminkoe rural settlement of the Ryazan municipal district of the Ryazan region on June 26, 2012 № 131 [e-resource]. URL: <http://rz7.info/2012/06/polozhenie46651.htm> (date of reference 01.05.2015)



Литература:

- 10 Об утверждении целевой Программы развития Муниципальной службы в Коськовском сельском поселении на 2013–2015 годы: постановление Администрации Коськовского сельского поселения от 01 апреля 2013 года №06-55-а [электронный ресурс]. URL: http://tikhvin.org/gsp/koskovo/files/publ/past_06-55-a.doc (дата обращения: 03.05.2015)
- 11 Об утверждении целевой программы «Развитие муниципальной службы в сельском поселении Красный Профинтерн» на 2014–2016 гг. постановление администрации сельского поселения Красный профинтерн от 07 ноября 2013 года №556 [электронный ресурс]. URL: http://adminprofintern.ru/arhiv_2013/2013_11_07__556.pdf (дата обращения 03.05.2015)
- 12 Об утверждении муниципальной Программы развития муниципальной службы в МО Войсковицкое сельское поселение на 2014–2015 годы: постановление администрации Войсковицкого сельского поселения Гатчинского муниципального района Ленинградской области от 04 сентября 2013 года №177 [электронный ресурс]. URL: <http://sasha.terra.spb.ru/?p=1728> (дата обращения 03.05.2015)

References:

- 10 On approval of the municipal services development target program in Koskovskoe rural settlement for 2013–2015: Resolution of Koskovskoe rural settlement Administration on April 1, 2013 №06-55-a [e-resource]. URL: http://tikhvin.org/gsp/koskovo/files/publ/past_06-55-a.doc (date of reference 03.05.2015)
- 11 On approval of the target program “Development of municipal service in the rural settlement Krasnuy Profintern” for 2014–2016: Decree of the administration of Krasnuy Profintern rural settlement on November 7, 2013 №556 [e-resource]. URL: http://adminprofintern.ru/arhiv_2013/2013_11_07__556.pdf (date of reference 03.05.2015)
- 12 On Approval of the municipal development program of municipal service in Voyskovitskoe rural settlement municipality for 2014–2015: Resolution of the Voyskovitskoe rural settlement Administration of Gatchina municipal district of the Leningrad region on September 4, 2013 №177 [e-resource]. URL: <http://sasha.terra.spb.ru/?p=1728> (date of reference 03.05.2015)

СОЦИОЛОГИЯ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ

ПРОБЛЕМНОЕ МЫШЛЕНИЕ РОССИЯН В СОЦИОЛОГИЧЕСКОМ ИЗМЕРЕНИИ (НА ПРИМЕРЕ Г. МАГНИТОГОРСКА)

Балынская Н. Р.

доктор политических наук, профессор, директор института экономики и управления, заведующая кафедрой государственного муниципального управления и управления персоналом, Магнитогорский государственный технический университет им. Г.И. Носова (Россия), 455000, Россия, г. Магнитогорск, пр. Ленина, д. 38, balynskaya@list.ru

Зайцева Е. М.

заведующая лабораторией социологических исследований, ассистент кафедры Государственного и муниципального управления и управления персоналом, Магнитогорский государственный технический университет им. Г.И. Носова (Россия), 455000, Россия, г. Магнитогорск, пр. Ленина, д. 38, zem.86@list.ru

УДК 316.334.3
ББК 60.561.3

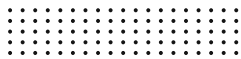
Цель. Определить основные проблемы, волнующие сознание населения; раскрыть степень заинтересованности россиян темой политики.

Методы. Проанализированы данные социологических исследований по проблематике проблемного мышления россиян. Использованы возможности социологического опроса для исследования степени политической заинтересованности и активности жителей г. Магнитогорска

Результаты. Были рассмотрены актуальные проблемы жизни города, по мнению населения. В статье ставится проблема низкого уровня политической заинтересованности жителей г. Магнитогорска темой политики и происходящими политическими событиями. Авторы отмечают о первостепенном интересе населения материальными аспектами жизни, ее экономическими факторами.

Научная новизна. В статье представлены результаты социологического опроса населения г. Магнитогорска, проведенного авторами в марте 2015 года, раскрывающие основные проблемы города, степень заинтересованности населения в политической жизни страны, информированности о проводимых выборах депутатов Законодательного собрания Челябинской области, депутатов Магнитогорского городского собрания, а также уровень участия населения в этих политических событиях. Также авторами рассмотрены основные причины низкой гражданской активности населения.

Ключевые слова: общественное сознание, проблемное мышление, политическое участие, политические ориентации, электоральная активность.



PROBLEM THINKING OF RUSSIANS AT SOCIOLOGICAL DIMENSION (FOR EXAMPLE, MAGNITOGORSK)

Balynskaya N. R.

Doctor of Political Science, Professor, Director of Economics and Management Institute, Nosov Magnitogorsk State Technical University (Russia), 24, Lenin str., Magnitogorsk, Russia, 455000, balynskaya@list.ru

Zaitseva Ye. M.

Head of the laboratory of sociological research assistant of the Department of State and Municipal Administration and Personnel Management, Nosov Magnitogorsk State Technical University (Russia), 38 Lenin str., Magnitogorsk, Russia, 455000, zem.86@list.ru

Purpose. To identify the main concerns of the perception of the population; reveal the degree of Russians' interest in policy.

Methods. Authors have analyzed the data of sociological research on problem thinking of the Russians by using ability to poll for research degree of political interest and activity of the Magnitogorsk' inhabitants.

Results. In the opinion of the population there are some actual problems of city life. The article raises the problem of the low level of political interest of Magnitogorsk' residents in theme of politics and political events. The authors noted the paramount interest of the life's material aspects, its economic factors.

Scientific novelty. The article presents the results of a sociological survey of the Magnitogorsk population, conducted by the authors in March, 2015, that described the basic problems of the city, the level of interest in political life of the country, the awareness about the ongoing election of deputies of the Legislative Assembly of Chelyabinsk region, Magnitogorsk City Assembly deputies, as well as the level of participation population in these political events. Also, the authors considered the main causes of low civic engagement.

Key words: social awareness, problem thinking, political participation, political orientations, electoral activity.

Цель данной работы заключается в определении того, в какой степени социально-политические процессы, происходящие в российском обществе, имеют значение для россиян; в какой степени политические события, связанные с выборами различного уровня в сентябре 2015 года, отражаются в сознании населения, имеют для него значение. Для решения поставленной цели были проанализированы данные всероссийских социологических исследований, а также использованы результаты проведенного в марте 2015 г. в г. Магнитогорске опроса общественного мнения.

Прежде чем приступить к анализу степени влияния предстоящих политических событий на общественное сознание населения, рассмотрим общую категорию общественного сознания.

Общественное сознание является одной из фундаментальных категорий исторического материализма. Согласно данному подходу, общественное сознание можно определить как совокупность существующих в обществе идей, представлений, норм, ценностей и т.д., производство которых первоначально вплетено в материальную деятельность и в материальное общение людей. Общественное сознание является отражением общественного бытия, а общественное бытие представляет собой реальный процесс жизни людей. Люди, развивающие свое материальное производство, формы социальной практики, изменяют вместе с действительностью также и свое мышление и продукты

своего мышления [1]. Общественное сознание постоянно воспроизводится, передается как в объективированных формах человеческой деятельности (материальное производство, художественное и научное творчество), так и непосредственно – во всех межличностных контактах. Таким образом, состояние общественного сознания полностью определяется теми реальными процессами социальной практики, которые происходят в обществе [2, с. 43].

Далее авторами описываются результаты социологического исследования, проведенного в г. Магнитогорске в марте 2015 г., раскрывающего основные особенности политического сознания жителей г. Магнитогорска. Для сбора первичной социологической информации был выбран метод формализованного интервью. В исследовании приняло участие 1300 человек. Ошибка выборочной совокупности по признакам



пола, возраста, принадлежности к избирательному округу не превышает допустимый предел 5 %.

Одной из задач исследования являлось выявление круга актуальных проблем, которые волнуют жителей г. Магнитогорска. На вопрос, какие проблемы волнуют вас в наибольшей степени и требуют первоочередного решения, респонденты чаще называли рост цен, инфляцию (57,9 %), высокие тарифы ЖКХ (39,2 %), проблему экологии (35,8 %), грязь, мусор на улицах, в общественных местах (35,6 %), плохое состояние дорог (31,4 %), низкое качество медицинского обслуживания (29,3 %), низкий уровень пенсий, пособий (27,5 %), распространение наркомании, алкоголизма (23,5 %), низкое качество обслуживания ЖКХ (21,5 %).

Согласно информации, представленной Центром научной и политической мысли (Центром Сулакшина), по данным, полученным в ходе общероссийского репрезентативного исследования, наиболее актуальными для россиян являются такие проблемы, как инфляция, рост цен на товары и услуги, ситуация в сфере ЖКХ и ЖКУ, уровень жизни населения [3]. Таким образом, проблемы, существующие в сознании жителей г. Магнитогорска в целом повторяют общероссийские данные и связаны с существующими в обществе социально-экономическими проблемами и с социальными последствиями этих проблем.

На вопрос, в какую сторону изменилась ситуация в городе с момента предыдущих выборов депутатов Магнитогорского городского собрания, было получено неоднозначное распределение ответов. В структуре этого распределения наибольшее распространение получили ответы с негативным содержанием (46,8 % опрошенных). О положительных изменениях в жизни города отметили около 1/3 опрошенных (32,3 %).

О значимости участия в политической жизни страны в сознании россиян свидетельствует уровень электоральной активности [4, с. 83]. В исследовании выявлялся уровень электоральной активности жителей г. Магнитогорска на выборах депутатов Магнитогорского городского собрания в марте 2010 года. Опрос показал, что участие в выборах приняли менее половины респондентов – 46 %. Чаще участие в выборах принимали люди в возрасте 35–44 лет, а также респонденты, имеющие высшее профессиональное образование. Данный факт свидетельствует о том, что наиболее высокий уровень политической культуры имеют люди, которые достигли определенного результата в процессе приобретения своего профессионального статуса, имеющие более высокий уровень накопленного социального капитала и, как следствие, сознание которых не ограничивается только решением собственных проблем экономического характера [5].

Согласно полученным данным, около 43 % опрошенных в ходе проведения опроса указали на то, что не знают о предстоящих выборах в Законодательное собрание Челябинской области.

В сентябре 2015 г. состоятся выборы в Магнитогорское городское собрание депутатов. На момент проведения исследования о предстоящем политическом событии полностью были информированы не более 20 % опрошенных. Вариант «что-то слышал, но подробностей не знаю» отметили 45,3 % респондентов. Более 35 % опрошенных узнали о проведении выборов в ходе проведения опроса.

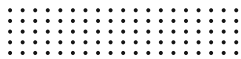
На вопрос, с какой вероятностью вы примете участие в выборах в МГСД в сентябре 2015 года, более половины опрошенных ответили утвердительно: точно примут участие – 18,6 % респондентов, скорее примут участие – 31,5 % опрошенных. Вторую половину респондентов можно условно разделить на три категории: 1) точно уверенные, что не примут участия в выборах (11 %); 2) сомневающиеся в своем участии в выборах (16,9 %); 3) затруднившиеся дать какое-нибудь предположение относительно своего участия в выборах (20,8 %).

Другим индикатором степени заинтересованности населения политической жизнью является уровень его информированности о ключевых участниках политических процессов, происходящих на различных уровнях [6, с. 95–97]. В ходе исследования выявлялся уровень информированности жителей г. Магнитогорска о личности и. о. главы города, а также уровень информированности о депутатах Магнитогорского городского собрания (МГСД).

Согласно полученным данным, более половины опрошенных затруднились в ходе опроса назвать какие-либо фамилии депутатов МГСД. Отвечая на вопрос, знаете ли вы о том, кто является депутатом МГСД от вашего избирательного округа, утвердительно ответили только 26,4 % опрошенных. Соответственно, большинство опрошенных (73,4 %) выбрали ответ «нет, не знаю». Респонденты в возрасте до 30 лет чаще указывают на свою неинформированность о депутатах Магнитогорского городского собрания.

Отвечая на вопрос, связанный с уровнем узнаваемости личности и. о. главы города, более половины опрошенных отметили о своей неинформированности по этому вопросу, что также является показателем политической пассивности населения г. Магнитогорска.

Таким образом, подводя итоги, следует отметить, что исследование выявило особенность, согласно которой предстоящие политические события в виде выборов различного уровня не оказывают существенного влияния на формирование общественного сознания. Сознание населения г. Магнитогорска находится под влиянием других факторов, связанных с материальными



условиями жизни, экономической составляющей [7, с. 145]. Жители г. Магнитогорска демонстрируют низкую степень заинтересованности политическими событиями, пассивность своих политических взглядов и убеждений, что также является следствием длительного целенаправленного процесса воздействия на общественное сознание, сущность которого заключается в формировании у населения устойчивого нежелания проявлять политическую активность, формировании стереотипа «избранности» темы политики, которая не должна волновать сознание простых граждан [8, с. 161].

Сложившиеся институциональная инфраструктура и механизмы, наличествуя формально, не выступают в качестве «агентов» демократического участия [9,

с. 85]. Например, система местного самоуправления задействуется в основном при переделе полномочий властных субъектов разного уровня, основные усилия профсоюзов направлены на организацию публичных акций, на торг с правительством и в гораздо меньшей степени – на формирование действенной системы социального партнерства на низовом уровне, а разного рода гражданские инициативы (экологические движения, комитеты солдатских матерей, общества потребителей и т.д.), не вписавшись в существующий партийно-политический расклад, постепенно оттесняются на обочину политической жизни. Соответственно, сама идея демократического участия в глазах российского общества постепенно делигитимизируется [10, с. 62].

Литература:

- 1 Маркс К., Энгельс Ф. Немецкая идеология [электронный ресурс]. URL: <http://www.agitclub.ru/front/mar/bm09.htm> (дата обращения 17.06.2014).
- 2 Зайцева Е. М. К вопросу о сущности информационно-политического пространства // Теоретические и прикладные вопросы науки и образования: сборник научных трудов. 2015. С. 42–44.
- 3 Россияне о проблемах [электронный ресурс] // Центр научной и политической мысли и идеологии (Центр Сулакшина). URL: <http://rusrand.ru/sociology/rossijane-o-problemah> (дата обращения 15.06.2015)
- 4 Регулирование социально-экономических и политических процессов России: история и современность: монография / под ред. Н. Р. Балынской. Санкт-Петербург: Издательство Инфо-да, 2014. 171 с.
- 5 Каньшин А. Н. Преемственность поколений российского общества [электронный ресурс]. URL: <http://www.naukaxxi.ru/materials/12/> (дата обращения 29.04.2014)
- 6 Балынская Н. Р. Государственное и муниципальное управление в России: история, современное состояние, перспективы развития: монография / под ред. Н. Р. Балынской. Санкт-Петербург: Инфо-да, 2014. 111 с.
- 7 Балынская Н. Р. Субъекты информационно-политического управления в России на современном этапе // Экономика и политика. 2013. № 1(1). С. 144–146.
- 8 Зайцева Е. М. Политические ориентации современной российской молодежи (на примере исследования политической культуры студентов Магнитогорского государственного технического университета им. Г. И. Носова // Экономика и политика. 2013. № 1(1). С. 160–163.
- 9 Тюплина И. А., Зайцева Е. М. Критерии эффективности социорекламной коммуникации как способа управления общественным мнением // Вестник ВЭГУ. 2012. № 4. С. 84–88.
- 10 Петухов В. В. Политическая активность и гражданская самоорганизация россиян [электронный ресурс]. URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/479/386/1216/6.pdf> (дата обращения 15.06.2015)

References:

- 1 Marx K., Engels F. The German Ideology [e-resource]. URL: <http://www.agitclub.ru/front/mar/bm09.htm> (date of reference 17.06.2014).
- 2 Zaitseva Ye. M. To a question about the nature of information and political space // Theoretical and applied problems of science and education: collection of scientific papers. 2015. Pp. 42–44.
- 3 Russians about the problems [e-resource] // Center of scientific and political thought and ideology (Sulakshin Center). URL: <http://rusrand.ru/sociology/rossijane-o-problemah> (date of reference 15.06.2015)
- 4 Regulation of the socio-economic and political processes in Russia: history and the present: a monograph / Edited by N. R. Balynskaya. St. Petersburg: Info-Da, 2014. 171 p.
- 5 Kan'shin A. N. Continuity of generations of Russian society [e-resource]. URL: <http://www.naukaxxi.ru/materials/12/> (date of reference 29.04.2014)
- 6 Balynskaya N. R. State and municipal governance in Russia: history, current state and prospects of development: Monograph / Edited by N. R. Balynskaya. St. Petersburg: Info-Da, 2014. 111 p.
- 7 Balynskaya N. R. Subjects information and political governance in Russia at the present stage // Ekonomika i politika. 2013. № 1(1). Pp. 144–146.
- 8 Zaitseva Ye. M. Political orientations of modern Russian youth (for example, NMSTU students political culture study) // Ekonomika i politika. 2013. № 1(1). Pp. 160–163.
- 9 Tyuplina I. A., Zaitseva Ye. M. The criteria for the effectiveness of socio-advertising communication as a way of public opinion management // Vestnik VEGU. 2012. № 4. Pp. 84–88.
- 10 Petukhov V. V. Political activism and civic self-organization of the Russians [e-resource]. URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/479/386/1216/6.pdf> (date of reference 15.06.2015)

ТЕМПОРАЛЬНЫЕ РЕСУРСЫ ВОЛОНТЕРОВ РОССИЙСКОГО МЕГАПОЛИСА: ПРОБЛЕМЫ И ПЕРСПЕКТИВЫ УПРАВЛЕНИЯ

Певная М. В.

кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры социологии и социальных технологий управления Института государственного управления и предпринимательства, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина (Россия), 620026, Россия, г. Екатеринбург, ул. Народной воли, д.69, к. 27, m.v.pevnaya@urfu.ru

Амбарова П. А.

кандидат социологических наук, доцент, доцент кафедры социологии и социальных технологий управления Института государственного управления и предпринимательства, Уральский федеральный университет имени первого Президента России Б. Н. Ельцина (Россия), 620026, Россия, г. Екатеринбург, ул. Луначарского, д. 210/а, к. 29, p.a.ambarova@urfu.ru

УДК 316.354.2

ББК 60.547

Цель. Исследовать темпоральные ресурсы волонтеров российского мегаполиса в контексте прогнозирования перспектив эффективного управления ими в муниципальных образованиях.

Методы. Исследование базируется на результатах социологических опросов ИФ «Общественное мнение», проектах НИИ «ВШЭ», а также авторских социологических исследований, проведенных на региональном уровне. Анализируются данные репрезентативного опроса волонтеров г. Екатеринбурга (N-604, 2014); результаты экспертных интервью с руководителями ведущих некоммерческих организаций Свердловской области различных типов (N-22, 2013).

Результаты и практическая значимость. Статья посвящена поиску способов и механизмов, обеспечивающих успешность и результативность деятельности российских волонтеров. Согласно полученным социологическим данным, эти возможности сосредоточены в умелом управлении темпоральными ресурсами волонтеров как социальным временем, имеющимся в их распоряжении. В статье рассмотрены темпоральные ресурсы волонтеров г. Екатеринбурга, проанализированы отдельные аспекты их использования, в частности сопряжение волонтерского труда с трудовой и досуговой видами деятельности добровольцев, их мотивация и специфика возраста.

Научная новизна. Раскрыты ключевые проблемы управления российскими волонтерами, обозначены перспективы развития волонтерства в пределах отдельных муниципальных образований в условиях нестабильной социально-экономической ситуации с учетом ключевых темпоральных ресурсов самих волонтеров.

Финансирование. Публикация подготовлена в рамках гранта РГНФ № 14-03-00072 «Нелинейная динамика социального времени в зеркале темпоральных стратегий поведения городских социальных общностей».

Ключевые слова: волонтерская общность, темпоральные ресурсы, управление волонтерством, конвертация темпоральный ресурс.

TEMPORAL VOLUNTEERS RESOURCES OF RUSSIAN CITIES: PROBLEMS AND PROSPECTS OF MANAGEMENT

Pevnaya M. V.

Candidate of Science (sociology), Associate Professor, Associate Professor of Sociology and Social Management Technologies of the Institute of Public Administration and Business, Ural Federal University named after the first President of Russian Federation Boris Yeltsin (Russia), 69, Narodnoy Voli st., Yekaterinburg, 620026, m.v.pevnaya@urfu.ru



Ambarova P. A.

Candidate of Science (sociology), Associate Professor, Associate Professor of Sociology and Social Management Technologies of the Institute of Public Administration and Business, Ural Federal University named after the first President of Russian Federation Boris Yeltsin (Russia), 210/a, Lunacharskogo st., Yekaterinburg, 620026, p.a.ambarova@urfu.ru

Purpose. To investigate temporal resources of the volunteers of the Russian megalopolis in the context of forecasting the prospects of effective management in municipalities.

Methods. The study is based on the results of opinion polls by the fund «Obshestvennoye mneniye», projects of the Research Institute of the “Higher School of Economics”, and also the author’s sociological researches conducted at the regional level. The author analyzes the data of a representative survey of volunteers in Ekaterinburg (N-604, 2014); the results of interviews with the heads of the leading non-profit organizations of various types of Sverdlovsk region (N-22, 2013).

Results and practical significance. The article is devoted to finding ways and mechanisms to ensure the success and effectiveness of the Russian volunteers. According to the sociological data, these opportunities are concentrated in the skillful management of the temporal resource of volunteers as a social time at their disposal. The article describes the temporal resources of volunteers in Ekaterinburg, analyzes some aspects of their use, especially paired volunteer labor with employment and leisure activities of the volunteers, their motivation and specific age.

Scientific novelty. The article deals with the key issues of management of the Russian volunteers, outlines perspectives for the development of volunteering within individual municipalities in an unstable socio-economic situation, taking into account the temporal key resources of volunteers themselves.

Financing. This publication was prepared under the grant of the Russian Humanitarian Science Foundation N 14-03-00072 «Nonlinear dynamics of social time in the mirror of the temporal behavior strategies of urban social communities».

Key words: volunteer community, temporal resources, volunteering management, conversion of the temporal resources.

Актуальность проблемы

В современной России волонтерство является значимым социальным явлением. Волонтерское движение в стране достаточно популярно. По результатам различных социологических исследований в течение последних двух лет около 3 % всего населения страны старше 18 лет хотя бы один раз работали добровольцами в некоммерческих организациях, неформальные добровольческие инициативы проявляли от 66 до 89 % россиян [1].

Активность членов волонтерской общности нашей страны по большей мере локализуется в городское среде. Волонтеры взаимодействуют, пересекаются и проникают в другие городские общности. По самым последним замерам социологов наибольшее число волонтеров сегодня проживает в г. Москве и городах с населением от 50 до 250 тыс человек (по 16 % от числа всех жителей данных территорий); 11,4 % населения мегаполисов (с населением от 250 до 1 млн человек) и малых городов (менее 50 тыс. жителей) безвозмездно помогали незнакомым за последний год, наименьшее число добровольцев – 7,6 % от числа всех респондентов – жители сельской местности [2].

Следует отметить постоянное расширение направлений волонтерской деятельности. Добровольные помощники ведут сайты и блоги социальной направленности,

тушат пожары, работают в театрах и музеях, помогают бездомным животным, оказывают помощь социальным сиротам, участвуют в проведении спортивных мероприятий и т.д. Появляются новые формы волонтерства, реализуемые в рамках деятельности НКО, в государственных учреждениях при посредничестве НКО, при активности самоорганизующихся групп горожан.

Несмотря на увеличение численности добровольцев и развитие самой волонтерской деятельности, потенциал волонтерской общности, локализованной в российских городах, не используется в полной мере. Так, в 2013 г. результаты опроса ФОМ показали, что допускали для себя возможность в будущем заниматься добровольчеством 39 % россиян, а исключают такую возможность 41 % респондентов, затруднился дать ответ по этому вопросу каждый второй (19 %) [3].

В то же время, если же речь заходит о конкретном событии или стихийном бедствии, о котором знает вся общественность, замеры общественного мнения фиксировали более высокий уровень готовности россиян помогать пострадавшим людям. В частности, исследователи ФОМ приводят следующие данные: если бы к людям обратились с предложением оказать помощь людям, пострадавшим от наводнения на Дальнем Востоке, то пожертвовать одежду или необходимые вещи были готовы 48 % респондентов, оказать материальную помощь – 28 %, участвовать в организации акции



по сбору одежды, необходимых вещей был готов каждый четвертый россиянин (24%), организовать сбор денег – каждый десятый (10%), собирать и организовывать волонтеров изъявили желание 6%, оказать реальную помощь, быть волонтером, помочь в ликвидации последствий наводнения – 6% из числа всех опрошенных. Россияне, не готовых участвовать в каких-либо акциях или поддерживать их материально, оказалось 19%, 8% затруднились дать ответ на этот вопрос [4].

Осенью 2013 г. исследователи ФОМ изучали установки россиян на благотворительную активность. Они измеряли намерения людей принять участие в разных ситуациях, когда требуется конкретная помощь детям. Результаты опроса продемонстрировали, что 58% россиян готовы предпринимать какие-либо действия для того, чтобы оказать помощь нуждающимся детям. Несколько меньше (54%) респондентов готовы организовывать сбор денег или сами вносить средства на дорогостоящее лечение детей. Выступить в роли волонтеров и помочь коллективу детей готовы 38% респондентов, оказать содействие одному ребенку – 18% опрошенных.

Крупные российские города являются центрами, в которых сосредоточены экономические, политические, образовательные и культурные ресурсы отдельных регионов. В них сосредоточен потенциал для развития волонтерства, имеются перспективы для его реализации. Неэффективное его использование, по нашему мнению, связано с качеством управления волонтерством именно на уровне отдельных муниципальных образований. Мы подчеркиваем значение муниципального уровня управления, так как на федеральном и региональном уровнях государственного управления волонтерство регулируется опосредованно, через ресурсную поддержку некоммерческого сектора и отдельные (нужные, в первую очередь самому государству) программы и субсидии.

Мы полагаем, что регулирование волонтерства на уровне отдельных муниципальных образований может быть результативным в силу ряда причин. Во-первых, местные органы власти ближе всего к реальным проблемам конкретных людей и имеют возможность более оперативного реагирования на них. Во-вторых, некоммерческий сектор отдельных муниципальных образований достаточно прозрачен для органов местного самоуправления, которые могут видеть реальную работу третьего сектора и давать ему объективную оценку. В-третьих, именно местные органы власти владеют информацией о динамике социальных и экономических показателей города, знают специфику культуры и традиции населения, проживающего на его территории. Как правило, на уровне отдельных муниципалитетов реализуется программа конкретных действий, направленных на взаимодействие управляющих

субъектов государственных социальных учреждений и некоммерческих организаций с волонтерами. Именно в городском пространстве появляются различные формы стихийного объединения волонтеров для самостоятельного решения социальных проблем и оказания помощи конкретным людям.

Сегодня государство в лице чиновников разного уровня односторонне воздействует на отдельные группы волонтеров. Вырабатываемая государством программа деятельности (волонтерской активности) не всегда соотносится с потребностями самих волонтеров, их видением своих возможностей. Кроме того, большинство волонтерских инициатив воплощается добровольцами на основе самостоятельно выработанных ими программ и реализуются на принципах самоуправления. По нашему мнению, в современной России нет единства принципов управления волонтерами с учетом процессов самоуправления в их сообществе, нет ориентации субъектов управления на интересы волонтеров, не учитываются их социальные ресурсы, в частности – ресурс времени, которым они обладают в разных видах и формах.

Актуальность изучения темпоральных ресурсов волонтерской общности обусловлена поиском способов и механизмов, обеспечивающих успешность и результативность деятельности российских волонтеров. Мы видим эти возможности в умелом управлении социальным временем, имеющимся в распоряжении волонтеров. По нашему глубокому убеждению, если учитывать специфику временных ресурсов волонтеров при взаимодействии с ними, будет не только происходить количественный рост волонтерской общности, но и повышаться результативность ее труда. Для определения путей решения поставленной проблемы рассмотрим, что собой представляют темпоральные ресурсы волонтеров российских городов, как они используются в их жизнедеятельности, каким образом время тратится на волонтерство, как данный ресурс сопрягается с трудовой и досуговой видами деятельности добровольцев.

Эмпирической основой анализа послужат результаты социологических опросов ИФ «Общественное мнение», НИУ «ВШЭ», а также наши собственные исследования, проведенные на региональном уровне, а именно: репрезентативный опрос волонтеров г. Екатеринбурга (N-604, 2014); экспертные интервью с руководителями ведущих некоммерческих организаций Свердловской области различных типов (N-22, 2013).

Методологические основания анализа

Рассмотрим ряд методологических аспектов, позволяющих определить характеристики темпоральных ресурсов волонтеров.



Во-первых, темпоральные ресурсы можно рассматривать как социальное время, которое находит свое отражение в стратегиях поведения добровольцев. Информационное общество развило до логического предела идею социального времени как важнейшего ресурса или капитала, принадлежащего социальным общностям. Этим ресурсом они в состоянии управлять, распоряжаться, обменивать, продавать. Его можно также потерять, упустить, неправильно распределить. Отношение волонтеров к социальному времени, особенности его использования отражаются в темпоральных стратегиях их поведения. Темпоральные стратегии поведения волонтеров представляют собой систему их жизнедеятельности, формы и способы которой ориентированы на определенные свойства и качества социального времени, необходимые для достижения каких-либо жизненных целей или преодоления жизненных трудностей.

Во-вторых, темпоральные ресурсы добровольцев проявляются в контексте обмена темпоральными благами в процессе осуществления ими разных видов деятельности: трудовой, досуговой, волонтерской, их пересечения или сопряжения в повседневных практиках отдельных волонтеров, отражающиеся в их мотивации и субъективных оценках того, что они делают. Цели использования времени в процессах социального обмена могут быть связаны со спецификой функционирования различных групп волонтеров – приобретением тех или иных социальных благ, опыта, возможности достичь определенных моральных целей и состояний и т.д.

В-третьих, темпоральные ресурсы добровольцев связаны со свободой выбора и самоопределения. В своих предыдущих работах мы уже доказывали, что свобода в распоряжении своим временем, навыками, профессиональными умениями является одной из основных сущностных характеристик волонтерства как социального феномена [5, с. 123]. К. Бидерман описывает волонтерскую деятельность как время, посвященное бесплатному труду на благо других. Она отмечает, что «человеку необходимо сделать выбор, тратить ли на это время и если да, то каким видом деятельности заниматься» [6, с. 17]. Неотъемлемым признаком волонтера она считает обязательство тратить своё время и энергию на благо других людей.

В-четвертых, темпоральный ресурс волонтеров можно рассматривать как конструктивное использование свободного времени для организации досуга посредством осуществления волонтерской деятельности. Например, по мнению А. Стеббинса в зависимости от регулярности занятий волонтерством можно выделить «карьерное» и «простое» волонтерство. Первый вид волонтерства канадский исследователь относит к серьёзному досугу, позволяющему обменивать свободное время на специальные навыки, знания и получать возможность самореализации [7, с. 67].

В-пятых, темпоральный ресурс волонтеров представляет собой рабочее время, если же само волонтерство рассматривается как особый вид труда [8, с. 9]. Г. Е. Зборовский и А. А. Кузьминчук полагают, что трактовки времени волонтерской деятельности зависят от того, кем являются добровольцы в иной, неволонтерской «жизни» – рабочими, инженерами, врачами, студентами и т. д. и какую по своему характеру волонтерскую деятельность они осуществляют. «Если эта деятельность, – пишут они, – осуществляется за пределами производственной, в свободные от неё часы, то тогда речь идёт о свободном (или внерабочем) времени. Если же волонтерская деятельность реализуется взамен производственной, то временем её осуществления будет рабочее» [10, с. 59].

Вышеперечисленные методологические аспекты демонстрируют понимание социального времени как условия осуществления волонтерской деятельности. С одной стороны, в исследовании института «Eurovol-Studie», посвященном изучению мотивации волонтеров, было показано, что наличие свободного времени является второй по значимости причиной интереса к волонтерству (отметили 34% опрошенных), а, соответственно, его отсутствие – одной из главных причин того, почему люди не хотят быть добровольцами [6, с. 19–20]. С другой стороны, нехватка времени для работы или семьи сказывается и на прекращении или сокращении волонтерства в жизни отдельных волонтеров.

Ключевая задача нашего исследования затрагивает сферу отношения между управлением и темпоральными ресурсами волонтерской общности. Мы учитываем тот факт, что волонтеры являются одновременно представителями других городских общностей – профессиональных, культурных, возрастных и т.д. Это означает, что темпоральные стратегии их поведения складываются под влиянием условий жизнедеятельности, характерных для этих социальных общностей. Мы исходим из понимания волонтерства как символического обмена темпоральными ресурсами, имеющихся в распоряжении представителей этой общности, на иные социальные ресурсы. Востребованность различных социальных благ определяется мотивацией волонтеров к добровольческой работе: для одних это возможность удовлетворить альтруистические потребности, для других – получение определенного жизненного или профессионального опыта, для третьих – способ решения более прагматических задач (формирование социальных связей, получение рекомендаций, возможность путешествовать, посещать престижные спортивные и культурные мероприятия и т.д.).

В свою очередь различные социальные субъекты – общество в целом, отдельные социальные общности, государство, некоммерческие организации



заинтересованы в получении различных темпоральных ресурсов, имеющих в распоряжении волонтеров, прежде всего их времени, возраста, позитивного социального настроения в отношении настоящего и надежды на лучшее будущее. Объем и виды времени, которые волонтер может выделить на добровольческую деятельность, определяют ее качество, масштабы и продолжительность, а значит, детерминируют качество и самой социальной общности волонтеров (ее потенциал, устойчивость, опыт и др. параметры).

Цель, механизмы и практики управления темпоральными стратегиями волонтеров, таким образом, лежат в области регулирования темпоральных отношений, связанных с различными видами этих темпоральных ресурсов и их конвертацией в социальные блага. Логика темпоральных конвертаций и место управления в этом процессе отражена на рисунке 1.

Характеристика темпоральных ресурсов волонтеров г. Екатеринбурга

Ранее мы отметили, что сегодня существует большое число направлений волонтерской деятельности. Каждое из них обладает определенной спецификой, проявляющейся в содержании добровольческого труда. В каждом выдвигаются требования к личностным и профессиональным качествам волонтеров. Однако, по

нашему мнению, регулярность волонтерской деятельности (т.е. частота использования временных ресурсов волонтеров) и ее включенность в деятельность организаций третьего сектора (формальное волонтерство) являются теми основаниями, которые позволяют охарактеризовать темпоральные ресурсы наиболее распространенных в городской среде волонтеров.

Главное, что объединяет две подобности волонтеров – «формальных» и «неформальных» – и одновременно определяет их отличия, являются ресурсы времени, которые они могут, хотя и тратят на волонтерскую деятельность. Результаты опроса волонтеров г. Екатеринбурга продемонстрировали существенную разницу по показателю «регулярность волонтерской работы» (коэффициент корреляции Крамера – 0,407) в двух выше обозначенных подобностях. Практически каждый третий (32%) из числа «формальных волонтеров» регулярно занимается добровольчеством. Среди «неформальных волонтеров» таковых в шесть раз меньше (5,5%). Каждый второй респондент (48,5%) первой подобности безвозмездно помогает другим время от времени, каждый пятый (19,5%) участвовал в волонтерских проектах 1–2 раза за последний год, в то время как среди неформальных волонтеров таковых 51% от числа всех респондентов данной подобности.

Результаты исследований ученых НИУ «ВШЭ», которые реализовали крупный федеральный проект по



изучению благотворительности в российских регионах, показывают, что россияне, за последний год принимавшие участие в деятельности хотя бы одной некоммерческой организации, гораздо чаще занимались добровольчеством много или несколько раз (23 и 36 % против 5 и 15 % среди тех, кто в деятельности НКО не участвовал) [11, с. 48].

Хотя наши данные также демонстрируют резкое отличие между выделенными подобщностями, важно отметить, что в Екатеринбурге число тех, кто редко занимается волонтерством, среди всех волонтеров значительно меньше, чем в целом по России. Таким образом, можно заключить, что благоприятная институциональная среда способствует повышению регулярности деятельности волонтеров и соответственно может служить определенным управленческим базисом, обеспечивающим темпоральные конвертации различных ресурсов волонтеров.

В целом для большинства «неформальных волонтеров» не характерна регулярность волонтерского труда. На наш взгляд, это может быть связано с ситуативным объединением людей для решения каких-либо трудностей, затрагивающих их личное пространство, со спецификой их мотивации. Решение этих проблем (например, уборка двора, очистка реки, лесопарка, тушение пожара и т.д.) не влечет за собой формирование тесных отношений между большинством горожан, работавших вместе волонтерами на неформальной основе. Исчезновение проблемы означает потерю основы для их объединения. Например, по заключению исследователей Левада-центра, ситуация «беды» устойчивых связи между людьми не создает, а «решение проблемы часто означает распад наскоро сложившихся сообществ» [12].

В том случае, когда остается личный интерес к какой-либо проблеме и возникает определенный уровень солидарности добровольцев, тогда желание заниматься этой деятельностью заставляет их искать имеющиеся, либо создавать новые институционализированные структуры в третьем секторе для реализации своих намерений. Речь идет об определенном состоянии личности волонтера как активиста, когда жизненная коллизия, с которой человек непосредственно столкнулся, становится стимулом его гражданской активности. По мнению исследователей, «это могут быть «материальные» события, случившиеся с ним самим, с родственниками, друзьями, соседями. Или это могут быть «духовные» изменения, случившиеся под влиянием каких-либо обстоятельств, и осознаваемые как личный интерес» [13, с. 20]. При этом регулярная добровольческая работа «неформального волонтера» в определенный момент способствует тому, что он примыкает к тем, кто реализует свою гражданскую активность в определенных институциональных

рамках. Такие люди, как правило, ищут единомышленников в третьем секторе, чтобы присоединиться к ним, либо способствуют тому, чтобы к ним присоединялись другие «неравнодушные».

Кратко дадим характеристику тому, как волонтерство сопрягается с трудовой и досуговой деятельностью. На наш взгляд, здесь следует обратить особое внимание опять же на мотивацию и регулярность волонтерского труда как темпорального ресурса. По нашему убеждению, в российских городах большую часть волонтеров, которую возможно отнести к группе регулярно работающих добровольцев, составляют люди, имеющие непосредственное отношение к сфере социальной работы, постоянно работающие в организациях третьего сектора или государственных социальных учреждениях.

К активно работающим волонтерам или к подгруппе, которую мы маркировали как «свободные волонтеры», наши эксперты также отнесли тех, кто с определенной регулярностью в силу своих устойчивых, непоколебимых убеждений и возможностей, как правило, временных, оказывают какую-либо безвозмездную помощь в любых направлениях деятельности НКО. По оценкам экспертов, эти волонтеры – активные, деятельные молодые люди, имеющие профессию и основную трудовую занятость, с абсолютно различным уровнем дохода (главная их характеристика – субъективное ощущение его достаточности), с определенной регулярностью включающиеся в деятельность НКО. Таким образом, наши данные подтверждают выводы исследователей ФОМ, которые отмечают: «Добровольцы – вне зависимости от выбора сферы применения своей активности – являются (или, по крайней мере, ощущают себя) в целом обеспеченными людьми». Лидеры НКО, принимавшие участие в исследовательском проекте ФОМ, определили своих волонтеров как «благополучных», «состоявшихся», «достаточно успешных» и «материально устойчивых людей», но и «не супербогатых», так как высоко ресурсные группы предпочитают денежные пожертвования волонтерским практикам [14, с. 23].

Главным ограничением волонтерской работы регулярно работающие волонтеры считают именно отсутствие свободного времени для этого. Как правило, для таких людей волонтерство – это часть образа жизни, в котором профессиональная деятельность переплетается с добровольчеством, рабочее время не имеет границ и пересекается со временем для отдыха. Наши данные показывают, что среди тех, кто регулярно занимается волонтерством, достаточно значительная часть – 18 % респондентов не разграничивают по содержанию и по своему отношению к работе профессиональную и добровольческую занятость, тогда как среди волонтеров других групп число таких людей значительно меньше (4 % и 8 %) соответственно (см. рис. 2).



Если описывать регулярно работающих волонтеров, можно отметить, что по интенсивности труда и показателю вложенного в добровольческие практики времени на первое место возможно поставить большинство сотрудников российского третьего сектора и специалистов государственных социальных учреждений. Началом, объединяющим этих профессионалов и волонтеров в одну общность, для является не только содержание и социальная значимость их деятельности, но и самоидентификация.

На наш взгляд, в этом состоит еще одна особенность формирования общности волонтеров в нашей стране, где наиболее значимой оказывается роль «профессиональных волонтеров». В этом смысле «профессиональные добровольцы» при отсутствии условий для своей самореализации (в отличие от других развитых стран, где волонтерством можно профессионально заниматься, работая в организациях и получая ресурсы для удовлетворения первичных нужд, обучения и т.д.) создают эти условия в некоммерческом секторе, либо реализуют себя в социальной сфере, где

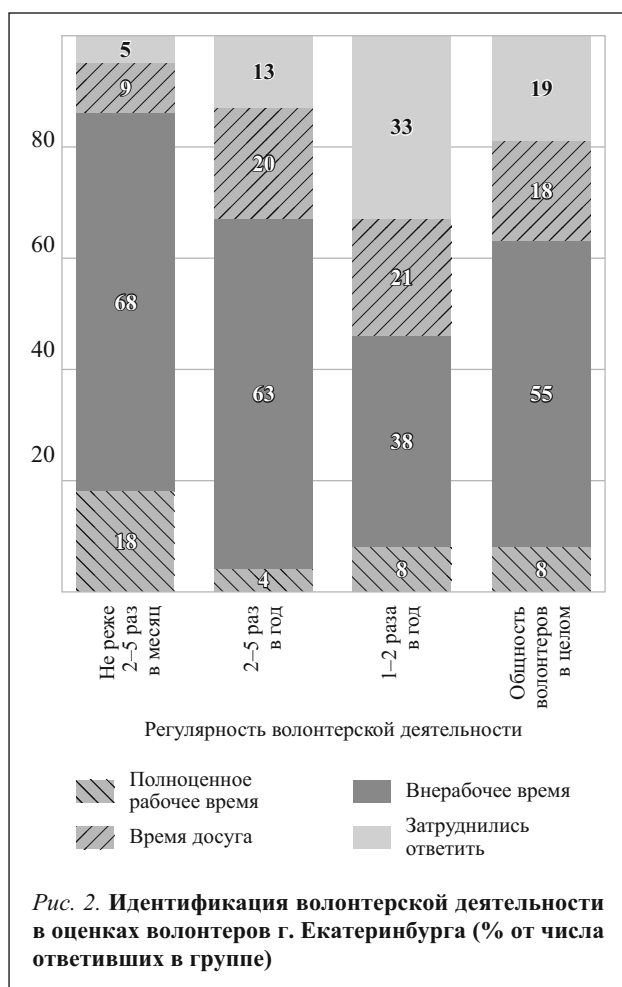
работают, вовлекая в эту деятельность свое ближайшее окружение.

Интересно отметить, что сотрудники НКО также, как и специалисты по социальной работе в государственных учреждениях, сами идентифицируют себя как членов волонтерской общности. Они не только ощущают, но и называют себя волонтерами. При этом во многом данная самоидентификация связана не только с уровнем оплаты за реализуемую работу или ее отсутствием, но и с добровольностью сделанного выбора, эмоциональной нагрузкой и спецификой деятельности.

Охарактеризуем мотивацию поведения волонтеров как ключевую основу ресурсов для темпоральных конвертаций. Существуют различные исследовательские подходы к сегментированию волонтерской общности по данному критерию. Например, О. Н. Яницкий разделяет волонтеров на «государственных» (мотивированных государством идеологически, статусно и материально) и «гражданских» (лично мотивированных на помощь другим вне зависимости от места и времени, а также от социального положения тех, кто нуждается в помощи) [15, с. 77–78]. Зарубежные исследователи, чаще всего разделяют членов волонтерской общности по характеру мотивации на тех, кто занимается волонтерством из эгоистических мотивов, по мотивам социальной справедливости; из-за альтруистической мотивации и по моральным убеждениям [16].

Мы же представим результаты анализа ключевых мотивов волонтеров сквозь призму темпоральности. Проанализируем мотивацию тех, кто с разной степенью регулярности занимается волонтерской деятельностью в г. Екатеринбурге. В пятерку наиболее значимых мотивов наряду с «возможностью помогать людям», регулярно работающими волонтерами респонденты включили «любимое дело, хобби», «общение с интересными людьми», «друзей» и «интересную работу». Идентифицируют волонтерство с любимым делом 41 % волонтеров этой группы. Число регулярно работающих добровольцев, обозначающих это как один из ведущих мотивов для себя, существенно выше, чем в других, выделенных нами группах (среди тех, кто работает 2–5 раз в год таковых 17 %, среди тех, кто работал 1–2 раза – всего 10 %). Все обозначенные выше мотивы характеризуют регулярно работающих волонтеров как коллективистов, чья активность ориентирована на других людей. В большей мере ценность для них представляет сам процесс помощи и взаимопомощи людей друг другу, который видимо органично вписывается в их образ жизни.

В группе тех, кто работает добровольцами время от времени, существенные отличия наблюдаются в приоритетности для них мотивов, косвенно демонстрирующих рациональный расчет при выборе волонтерского труда. В этой группе на втором месте по





своей значимости для волонтеров оказывается мотив «полезные знакомства», на третьем – «опыт работы». Выше значимость для них и опыта общественно-политической деятельности, в качестве важного его указали 22 % респондентов данной группы. Для тех волонтеров, которые принимали участие в волонтерских проектах не более чем 1–2 раза за год, кроме «возможностей помогать людям» важными оказались такие мотивы как: «общение с интересными людьми», «опыт работы», «уважение окружающих», «полезные знакомства» и «возможность улучшить жизнь вокруг себя».

Одной из ключевых проблем, выявленных при рассмотрении мотивации волонтеров, является противоречие между альтруистическими и эгоистическими мотивами добровольцев. Постоянная демаркационная линия проходит между сутью самого феномена волонтерства, безвозмездностью, добровольностью труда волонтеров без каких-либо очевидных выгод и их стремлениями к самореализации. Обозначенное противоречие становится очевидным при анализе мотивации волонтеров разных возрастных групп, что позволяет нам рассматривать их возрастные характеристики как темпоральный ресурс.

Для волонтеров любого возраста на первом месте по значимости оказывается «возможность помогать другим людям». Однако молодое поколение одновременно ориентировано на профессиональное и карьерное развитие. Практически равнозначно они оценивают важность для себя таких мотивов, как «полезные знакомства» и «опыт работы», их выделили 42 % и 39 % соответственно из числа респондентов 18–34 лет. Более альтруистически направленная мотивация характерна для добровольцев 35–54 лет, 30 % из их числа выбрали «любимое занятие, хобби» как один из ведущих мотивов. Для каждого четвертого из них (24 %) значима «возможность улучшить жизнь в своем доме улице, районе, городе), 22 % респондентов этой возрастной группы выделили «общение с интересными людьми».

К занятиям волонтерством молодежь больше всего мотивирует «возможность помогать людям», «полезные знакомства», «общение с интересными людьми» и «практический опыт работы». Существенное значение для молодых людей представляет «опыт общественно-политической деятельности», этот мотив обозначили 29 % респондентов данной возрастной группы. Результаты нашего опроса демонстрируют противоречивость мотивации молодых волонтеров: их альтруистические мотивы рядоположены с прагматической, устремленной на профессиональное и карьерное развитие мотивацией.

Людям среднего возраста (от 35 до 55 лет) участие в волонтерской деятельности открывает «возможность помогать людям», заниматься своим любимым делом,

изменить в сторону улучшения жизнь в своем доме улице, районе или городе, завести полезные знакомства, общаться с интересными людьми. Для волонтеров старшей возрастной группы значимым оказывается «уважение окружающих», «опыт работы», возможность улучшить пространство своего проживания. Для каждого четвертого волонтера пенсионного возраста, собственно, как и для каждого четвертого молодого человека, занимавшегося волонтерской деятельностью, важна возможность получить новых друзей.

Проблемы и возможности управления волонтерами в крупных мегаполисах

Цель управления волонтерами на уровне отдельного муниципального образования заключается в управлении темпоральными стратегиями их поведения путем обеспечения условий для адекватного обмена ресурсами и оптимального использования темпоральных ресурсов волонтеров в ходе достижения социального эффекта. Суть управления темпоральными стратегиями волонтеров, на наш взгляд, заключается в согласовании интересов и задач всех субъектов взаимодействия в сфере добровольческой деятельности.

Эта цель должна быть реализована в стремлении субъектов управления (в нашем случае речь идет об органах местного самоуправления, муниципальных службах, различных социальных учреждениях, некоммерческих организациях) превратить социальное время членов волонтерской общности в «серьезный досуг» и/или время волонтерского труда с учетом их потребностей, возможностей и мотивации.

Проведенный анализ позволил нам высветить те проблемные, конфликтные ситуации, которые складываются в зонах пересечения институциональных механизмов управления развитием волонтерства и темпоральными стратегиями поведения самих волонтеров, процессов их темпоральной самоорганизации и саморегуляции. Причины выявленных противоречий видятся нам, с одной стороны, в несовершенстве механизмов управления волонтерами и их деятельностью, сложившимися на уровне формальных управленческих структур, в их ориентации на методологические принципы парадигмы «жесткого управления», недооценке значимости фактора времени в регулировании жизнедеятельности социальной общности. С другой стороны, причиной сложившейся ситуации служит отсутствие в системе управления механизмов обратной связи, позволяющих быстро и адекватно реагировать на особенности темпоральной самоорганизации социальных общностей, потребности, возможности и мотивацию самих волонтеров.



Как нам кажется, благодаря процессам темпоральной самоорганизации у волонтеров формируются различные варианты «темпорального» обмена с использованием двух главных темпоральных ресурсов – рабочего и свободного времени:

1) конвертация свободного времени в «серьезный досуг» (для волонтеров важны свои увлечения, круг общения и т.д.);

2) конвертация свободного времени в добровольческую активность как разновидность труда (волонтерами движет возможность трудоустройства, приобретение и закрепление знаний умений и навыков);

3) конвертация рабочего времени в «серьезный досуг» (волонтеры руководствуются корпоративной этикой, корпоративной культурой своей организации, профессионального сообщества и т.д.);

4) конвертация рабочего времени (по основному месту работы) в добровольческий труд (волонтеры становятся профессиональными политиками, социальными работниками, социальными педагогами, правозащитниками, психологами, важными становятся различные компетенции и т.д.);

Разновидности темпорального обмена с использованием времени волонтеров соответствуют традиционным представлениям о волонтерстве. Темпоральная самоорганизация в этом случае основана на свободном смыслополагании такого обмена и мотивации к нему, складывающейся как результат ценностного выбора в условиях сконструированного на муниципальном уровне институциональной среды. Понимание населением разных возрастных групп возможностей и необходимости использования свободного времени для волонтерской деятельности должны целенаправленно формироваться под влиянием пропаганды волонтерского движения, организованного некоммерческими организациями, государственными учреждениями (культуры, образования, социальной защиты и т.д.), а также органами местного самоуправления. На первый взгляд, эти возможности сегодня широко используются названными субъектами управления для обеспечения различных проектов. Между тем анализ данных социологических исследований, в том числе и нашего исследования, демонстрирует, что темпоральные ресурсы волонтеров используются не всегда рационально и с соблюдением принципа эквивалентного обмена. Речь идет о совершенно разных условиях привлечения волонтеров в независимые НКО и волонтерские структуры, обслуживающие государственные проекты. Ослабляя финансовую, правовую, информационную, организационную и иные виды государственной поддержки НКО, а порой и напрямую препятствуя их деятельности, органы власти «оттягивают» на себя дефицитные

ресурсы времени волонтеров для решения собственных проблем. Достаточно сравнить активность организаторов волонтерского движения по различным направлениям деятельности, чтобы увидеть, насколько она была высока в отношении подготовки волонтеров к Универсиаде 2013 г. в Казани, сочинской Олимпиаде 2014 г., организации в 2015 г. гуманитарной помощи ДНР и ЛНР, а также беженцам с этих территорий боевых действий по сравнению с традиционными направлениями (помощь детям-сиротам, пенсионерам, инвалидам, защита природы и т.д.).

Проблема управления темпоральными стратегиями поведения волонтерской общности видится в противоречии между высоким уровнем дефицитности свободного времени у большинства волонтеров и нерациональным использованием этих ресурсов не только в актуальном, но и в перспективном плане. Работа независимых НКО строится как на организации повседневной волонтерской помощи, так и проектом подходе и, как правило, носит системный характер, обеспечивающий формирование волонтерства как образа жизни. Государственная же поддержка волонтерского движения носит событийный, несистемный характер, а значит, не направлена на формирование и поддержание устойчивых ценностных ориентаций на волонтерскую деятельность как сферу использования свободного времени.

Обращает на себя внимание такой узел проблемы, как асимметрия в использовании возрастных ресурсов российской волонтерской общности, проявляющаяся в смещении в сторону молодого возраста. Формально никаких ограничений верхней возрастной границы для занятий волонтерством нет, но активность большинства управленческих структур сфокусирована именно на организованной молодежи.

Еще одна проблема видится в отношениях между видами темпорального обмена, в которые «вовлечено» рабочее (у студентов – учебное) время. В практике государственного регулирования волонтерского движения, к сожалению, отсутствуют формы поддержки и защиты тех групп волонтеров, которые решают потратить на добровольчество не только свое свободное, но и рабочее время. Четко не артикулирована и ответственность работодателей перед теми сотрудниками, которые готовы заниматься и занимаются добровольчеством. Такие стратегии темпорального поведения среди российских волонтеров сегодня не имеют широкого распространения, поскольку немногие из них готовы пожертвовать работой, зарплатой, рисковать трудовой занятостью ради волонтерской деятельности. Сохранение каких-либо социальных гарантий (места работы, заработной платы и т.д.) волонтерам, решившимся на такой темпоральный обмен, остается прерогативой работодателя.



В условиях социально-экономического кризиса обозначенные нами противоречия не только не исчезнут, но, скорее всего, усилятся вследствие сокращения государственной финансовой поддержки НКО, уменьшения свободного времени в бюджете большинства россиян, которые будут увеличивать рабочее время для сохранения уровня жизни.

В условиях ресурсного дефицита у большинства горожан (нехватки денег и времени) наибольшие перспективы для активизации нереализованного потенциала волонтерства заключаются в реализации корпоративных проектов, осуществляемых за счет рабочего времени по месту занятости. Еще один источник поддержания волонтерской активности среди горожан представляют организованные структуры: спортивные центры, образовательные организации, учреждения культуры, где люди объединяются в коллективы исходя из своих собственных интересов и возможностей, имеют схожие цели и увлечения, имеют возможности для совместного труда, в том числе на добровольной основе. Основную роль в активизации данных процессов должен выполнять некоммерческий сектор. К большому сожалению, сегодня на уровне отдельных

муниципалитетов он недостаточно развит. В связи с этим, основная роль в поддержке гражданских инициатив локального уровня ложится на органы местного самоуправления, которые могут инициировать, создавать и ресурсно поддерживать некоммерческие партнерства с целью стимулирования развития третьего сектора на уровне отдельных муниципалитетов.

В рамках городских проектов и программ следует стимулировать городские некоммерческие организации к реализации социальных проектов на принципах социального партнерства с коммерческими организациями с целью переноса нагрузки затраты времени на работодателей. Так как волонтеры получают ресурс времени на реализацию своей добровольческой деятельности, муниципальные власти конкретные проекты по решению насущных проблем жителей территорий, коммерческие организации – тимбилдинг, развитие корпоративной культуры и социальную рекламу.

Принципиальное значение сегодня имеем развитие детского и юношеского волонтерства в системе образования и муниципальных учреждений культуры как перспективное направление, нацеленное на формирование культуры волонтерского труда среди горожан.

Литература:

- 1 Кузьмичева М. Материалы X общероссийской конференции по добровольчеству [электронный ресурс]. URL: <http://sreda.org/ru/2013/11-noyabrya-2013-v-vyisshy-shkole-ekonomiki-proshla-x-obshherossiyskaya-konferentsiya-po-dobrovolchestvu/31641>. (дата обращения 20.05.2015)
- 2 Данные опроса «ФОМнибус» 18–19 мая 2013 г. 100 населенных пунктов, 43 субъекта РФ, 1500 респондентов [электронный ресурс]. URL: <http://fom.ru/obshchestvo/10927>. (дата обращения 20.01.2015)
- 3 Данные опроса «ФОМнибус» 10 мая 2013 г. 100 населенных пунктов, 43 субъекта РФ, 1500 респондентов [электронный ресурс]. URL: <http://soc.fom.ru/obshchestvo/11005>. (дата обращения 20.01.2015)
- 4 Данные опроса «ФОМнибус» 8 сентября 2013 г. 100 населенных пунктов, 43 субъекта РФ, 1500 респондентов [электронный ресурс]. URL: <http://fom.ru/obshchestvo/11081>. (дата обращения 20.01.2015)
- 5 Певная М. В. Волонтерство как социологическая категория: определение понятия // Вестник СурГПУ. 2012. № 2. С. 118–126.
- 6 Бидерман К. Координация работы добровольцев и менеджмент волонтерских программ в Великобритании / пер. с нем. М. Санниковой, И. Мюллер. М.: British association of settlements and social action centres, 1999. 64 с.
- 7 Стеббинс Р. А. Свободное время: к оптимальному стилю досуга // Социологические исследования. 2006. № 7. С. 64–72.

References:

- 1 Kuzmicheva M. Materials of the X National conference on volunteering [e-recourse]. URL: <http://sreda.org/ru/2013/11-noyabrya-2013-v-vyisshy-shkole-ekonomiki-proshla-x-obshherossiyskaya-konferentsiya-po-dobrovolchestvu/31641>. (date of reference 20.05.2015)
- 2 The survey data of the “FOMnibus” 18–19 May 2013, 100 settlements, 43 subject of the Russian Federation, 1500 respondents [e-recourse]. URL: <http://fom.ru/obshchestvo/10927>. (date of reference 20.01.2015)
- 3 The survey data of the “FOMnibus” May 10, 2013, 100 settlements, 43 subject of the Russian Federation, 1500 respondents [e-recourse]. URL: <http://soc.fom.ru/obshchestvo/11005>. (date of reference 20.01.2015)
- 4 The survey data of the “FOMnibus” September 8, 2013, 100 settlements, 43 subject of the Russian Federation, 1500 respondents [e-recourse]. URL: <http://fom.ru/obshchestvo/11081>. (date of reference 20.01.2015)
- 5 Pevnaya M. V. Volunteering as a sociological category: definition // Vestnik SurGPU. 2012. № 2. P. 118–126.
- 6 Biderman K. Coordination of volunteers and volunteer management program in the UK / Translated from the German M. Sannikova, I. Muller. M.: British association of settlements and social action centres, 1999. 64 p.
- 7 Stebbins P. A. Free time: to optimal style of leisure // Sociologicheskiye issledovaniya. 2006. № 7. P. 64–72.



Литература:

- 8 Salomon M., Sokolowski S., Haddock M. Measuring the economic value of volunteer work globally: concepts, Estimates and a roadmap to the future // *Annals of Public and Cooperative Economics*. USA: Johns Hopkins University, 2011. Pp. 217–252.
- 9 Wardell F., Lishman J., Whalley L. G. Who is volunteer? // *British Journal of Social Work*. 2000. № 30. Pp. 217–252.
- 10 Зборовский Г. Е., Кузьминчук А. А. Социальная общность волонтеров сквозь призму темпоральных стратегий их поведения // *Вестник СурГПУ*. 2012. № 2. С. 57–70.
- 11 Мерсиянова И. В. Благотворительность и участие россиян в практиках гражданского общества: региональное измерение / И. В. Мерсиянова, И. Е. Корнеева; Нац. исслед. ун-т «Высшая школа экономики». М.: НИУ ВШЭ, 2013. Выпуск VIII.
- 12 Пресс-выпуск «Потенциал гражданского участия в решении социальных проблем [электронный ресурс]. URL: <http://www.levada.ru/09-09-2014/potentsial-grazhdanskogo-uchastiya-v-reshenii-sotsialnykh-problem>. (дата обращения 19.09.2014)
- 13 Российский неполитический активизм: наброски к портрету героя: отчет о результатах исследования активизма в России. М.: Грани, 2012. 65 с.
- 14 Ресурсы российского добровольчества: аналитический доклад по результатам исследований Фонда Общественное Мнение 2012–2013 гг. М.: ФОМ, 2012. 109 с.
- 15 Яницкий О. Н. Волонтеры: гражданские и государственные // *Социологическая наука и социальная практика*. № 1 (5). С. 71–89.
- 16 Simha A., Topuzova L. N., Albert J. F. V for Volunteer(ing) – The Journeys of Undergraduate Volunteers // *J Acad Ethics*. 2011. P. 107–126.

References:

- 8 Salomon M., Sokolowski S., Haddock M. Measuring the economic value of volunteer work globally: concepts, Estimates and a roadmap to the future // *Annals of Public and Cooperative Economics*. USA: Johns Hopkins University, 2011. Pp. 217–252.
- 9 Wardell F., Lishman J., Whalley L. G. Who is volunteer? // *British Journal of Social Work*. 2000. № 30. Pp. 217–252.
- 10 Zborovskiy G. E., Kuzmenchuk A. A. The social community of volunteers through the prism of the temporal strategies of their behavior // *Vestnik SurGPU*. 2012. № 2. P. 57–70.
- 11 Mersiyanova I. V. Charity and participation of Russians in the practices of civil society: the regional dimension / I. V. Mersiyanova, I. E. Korneeva; National Research University “High School of Economics”. M.: NIU VSHE, 2013. VIII edition.
- 12 Press release “The potential of citizen participation in solving social problems” [e-recourse]. URL: <http://www.levada.ru/09-09-2014/potentsial-grazhdanskogo-uchastiya-v-reshenii-sotsialnykh-problem>. (date of reference 19.09.2014)
- 13 The Russian non-political activism: sketches for the portrait of a hero: a report on the results of studies of activism in Russia. M.: Grani, 2012. 65 p.
- 14 Resources of the Russian volunteering: an analytical report on the results of the Public Opinion Foundation research 2012–2013. M.: FOM, 2012. 109 p.
- 15 Yanickiy O. N. Volunteers: civil and government // *Sociologicheskaya nauka I socialnaya*. № 1 (5). P. 71–89.
- 16 Simha A., Topuzova L. N., Albert J. F. V for Volunteer(ing) – The Journeys of Undergraduate Volunteers // *J Acad Ethics*. 2011. P. 107–126.

ОСОБЕННОСТИ ПОЛИТИЧЕСКИХ ОРИЕНТАЦИЙ СОВРЕМЕННОЙ РОССИЙСКОЙ МОЛОДЕЖИ (НА ПРИМЕРЕ СОЦИОЛОГИЧЕСКОГО ИССЛЕДОВАНИЯ ПОЛИТИЧЕСКОЙ КУЛЬТУРЫ МОЛОДЕЖИ Г. МАГНИТОГОРСКА)

Зайцева Е. М.

заведующая лабораторией социологических исследований, ассистент кафедры Государственного и муниципального управления и управления персоналом, Магнитогорский государственный технический университет им. Г. И. Носова (Россия), 455000, Россия, г. Магнитогорск, пр. Ленина, д. 38, zem.86@list.ru

УДК 316.346.3

ББК 60.542.15

Цель. Раскрыть особенности политической культуры современной российской молодежи.

Методы. Проанализированы существующие теоретические подходы к понятию молодежи. Проанализированы данные социологических исследований по проблематике политической культуры. Использованы возможности социологического опроса для исследования политической культуры молодежи г. Магнитогорска

Результаты. Были рассмотрены основные сущностные критерии молодежи как социально-демографической группы. В статье обосновывается важность целенаправленного формирования сознания молодежи как условия для дальнейшего функционирования и развития общества. Автор поднимает проблему незавершенности формирования молодежного сознания, низкой политической культуры молодежи, сопровождаемой низким уровнем электоральной активности.

Научная новизна. В статье представлены результаты социологического опроса молодежи г. Магнитогорска, проведенного автором в сентябре 2014 года, раскрывающие степень заинтересованности молодежи в политической жизни страны, формы этой заинтересованности, желание молодежи стать членом какой-либо политической партии, отношение респондентов к результатам выборов, степень информированности о проводимых выборах губернатора Челябинской области, главы г. Магнитогорска, депутатов Магнитогорского городского собрания, а также уровень участия молодежи в этих политических событиях. Также автором рассмотрены основные причины нежелания молодежи принимать участие в выборах. В статье приводится сравнение полученных данных с результатами исследований, проводимых Всероссийским центром изучения общественного мнения, а также фондом «Общественное мнение».

Ключевые слова: молодежь, политическая культура, политические ориентации, электоральная активность, молодежное сознание.

FEATURES OF POLITICAL ORIENTATION OF THE MODERN RUSSIAN YOUTH (ON THE EXAMPLE OF SOCIAL STUDIES OF POLITICAL CULTURE OF THE MAGNITOGORSK YOUTH)

Zaitseva Ye. M.

Head of the Laboratory of Sociological Research, Assistant of the Department of State and Municipal Administration and Personnel Management, Magnitogorsk State Technical University named after G. Nosov (Russia), 38, Lenin Avenue, Magnitogorsk, 455000, zem.86@list.ru

Purpose. To expand features of political culture of the modern Russian youth.



Зайцева Е. М.

Methods. The paper analyzes the existing theoretical approaches to the concept of youth. Analyzes data of sociological studies on the issue of political culture. The authors used the possibility of a sociological survey to study of political culture of the youth of Magnitogorsk.

Results. The author describes the main essential criteria of youth as a socio-demographic group. The article explains the importance of purposeful formation of the consciousness of youth as a condition for the continued functioning and development of society. The author raises the problem of incomplete formation of youth consciousness, low political culture of young people, followed by the low level of electoral activity.

Scientific novelty. The article presents the results of a poll of youth of Magnitogorsk, conducted by the author in September 2014, revealing the degree of interest of youth in the political life of the country, forms of this interest, the desire of youth to become a member of any political party, respondents' attitudes towards the election results, awareness about the ongoing election of the governor of the Chelyabinsk region, the head of Magnitogorsk, Magnitogorsk deputies of the city assembly, and the level of participation of young people in these political events. The author also describes the main reasons for the reluctance of young people to participate in elections. The article provides a comparison of the data with the results of research conducted by the All-Russian Public Opinion Research Center, as well as the Fund "Public opinion".

Key words: youth, political culture, political orientation, electoral activity, youth consciousness.

Понятие молодежи по-разному трактуется в социологической науке, но в основном – на базе возрастной характеристики. На наш взгляд, возраст не является основополагающим признаком молодежи, а представляет собой вторичную характеристику, определяемую на основе степени включенности членов общества в основную систему его социальных практик. Незавершенность процессов адаптации и интериоризации основных норм и ценностей конкретного общества, на наш взгляд, является основным критерием отнесения к молодежи. Данная незавершенность заключается, в том числе, в отсутствии полной включенности молодежи в систему общественного производства, профессионального поведения. Другими индикаторами незавершенности формирования сознания молодежи является отсутствие устойчивых убеждений, норм, ценностей, которые касаются социальных практик, сложившихся в рамках таких социальных институтов общества, как семья, политика, религия и др.

Важности целенаправленного формирования сознания молодежи посвящены многочисленные работы отечественных исследований. Актуальность данной темы объясняется тем, что специфика полноценной включенности молодежи в общественную жизнь во многом определяется или создает предпосылки для дальнейшего развития общества и государства. Данным фактором объясняются все проводимые социологические исследования особенностей сознания молодежи. Особое место среди них принадлежит исследованиям посвященным изучению политической культуры молодежи, которая является катализатором и своего рода индикатором того, в какой степени те или иные виды общественности включены в политическую жизнь общества, активно участвуют в ней [2, с. 160]. Данный факт является определяющим в проведении различных исследований политической культуры.

С учетом вышесказанного, цель данной работы заключается в выявлении и описании основных характеристик политического сознания современной российской молодежи, раскрытии проблемы низкой политической культуры и, как следствие, низкой electoralной активности данной социально-демографической группы. Для решения поставленной цели были

проанализированы данные всероссийских социологических исследований по проблематике политической культуры молодежи, а также использованы результаты проведенного автором социологического опроса молодежи г. Магнитогорска. Данный опрос охватил жителей г. Магнитогорска в возрасте 18–30 лет и был проведен автором в сентябре 2014 года. В исследовании приняло участие 600 человек. Ошибка выборочной совокупности не превысила допустимый предел 5%.

Оценивая степень своего интереса к политической жизни страны, большая часть респондентов признались, что иногда интересуются политическими событиями (52%). Число респондентов, отметивших о постоянном уделении своего внимания политическим событиям, невелико и составляет около 1/3 от общего числа опрошенных. Около 18% респондентов вообще не интересуются политикой. Больший интерес к политике проявляют молодые люди с высшим образованием, более состоятельные, что позволяет сделать вывод о том, что интерес к политике связан с социальным капиталом: более образованные, самостоятельные молодые люди, добившиеся некоторого положения в обществе, начинают чаще интересоваться политикой.

В результате анализа того факта, что именно респонденты понимают под проявлением интереса к политической жизни страны, были выявлены такие основные формы, как чтение и просмотр материалов новостного характера (50,6%) и участие в выборах (45,0%). Однако полученные количественные показатели позволяют сделать вывод о недостаточной степени вовлеченности жителей г. Магнитогорска и в эти наиболее популярные формы политического участия. Менее распространенными формами участия граждан в политической жизни страны являются чтение и просмотр аналитических материалов (21,7%), участие в деятельности политических партий (2,7%), другие формы участия (1,9%). Около 13% опрошенных вообще ни в какой форме не принимают участия в политической жизни страны.

Теме участия молодых людей г. Магнитогорска в деятельности политических партий в исследовании было уделено дополнительное внимание. Респондентам было предложено оценить возможную вероятность стать активистом какой-либо политической партии. Согласно полученным данным, 74% опрошенных такую возможность для себя исключают.

О недостаточно высоком уровне политического участия молодежи г. Магнитогорска также свидетельствует распределение ответов респондентов на вопрос о намерениях пойти на встречу с депутатом от своего избирательного округа, если такая состоится. Около 50% опрошенных высказали свое сомнение относительно своего участия в этой встрече. Более 32% респондентов пошли бы на встречу только при определенных условиях (если было бы свободное время, если бы на встречу с депутатом не пришлось далеко ехать и т.д.). В любом случае на встречу пошли бы только 17% избирателей.

Таким образом, можно сделать вывод о существовании проблемы ограниченности политического участия молодежи г. Магнитогорска.

Другая задача исследования заключалась в выявлении представления респондентов о том, насколько хорошо они разбираются в политической ситуации. Отвечая на вопрос, в какой степени вы согласны с утверждением о том, что я достаточно хорошо представляю, что сейчас происходит в политике, более 54% опрошенных отметили вариант «согласен». Респондентов, считающих себя хорошо разбирающимися в политике, в основном характеризуют такие формы участия в политической жизни страны, как чтение и просмотр материалов новостного характера (64,8%), участие в выборах (48,9%), чтение и просмотр аналитических материалов (28,2%). Такая форма проявления интереса к политике, как участие в деятельности политических партий, характерна только для 4,6% опрошенных, высоко оценивающих свой уровень политических знаний.

Главной задачей проведенного исследования выступала оценка электоральной активности жителей г. Магнитогорска. Ее можно разбить на несколько составляющих, к которым относятся: общее отношение к участию в выборах, участие в выборах губернатора в сентябре 2014 года, отношение к участию в выборах главы г. Магнитогорска, депутатов Магнитогорского городского собрания депутатов в 2015 году.

По мнению значительной части респондентов, результаты выборов не отражают реального мнения народа (41,6%). Число опрошенных, считающих, что результаты выборов – это индикатор политической воли народа, составило 37,8%. Затруднились дать какую-либо оценку 20,6% опрошенных.

Респондентам было предложено оценить частоту своего участия в выборах, представляющих собой наиболее важную форму политического участия населения. Анализ ответов показал, что регулярное участие в выборах принимают участие около 37% опрошенных. Более 27% респондентов принимают участие в выборах время от времени. Редко принимают участие или вообще не участвуют в выборах более 35% опрошенных. Таким образом, полученные данные показали наличие проблемы невысокого уровня участия молодежи г. Магнитогорска в выборах.

Причинами нежелания респондентов участвовать в выборах являются: сложившееся мнение о том, что выборы – это игра, результат которой давно известен (37,5%), убежденность в отсутствии достойных кандидатов (20,5%), мнение о том, что выборы не изменят жизнь к лучшему (17,0%), отсутствие времени для похода на избирательный участок (15,6%), отсутствие интереса к политике (10,2%).

14 сентября 2014 г. состоялись выборы губернатора Челябинской области. Как показало исследование, информированы об этом событии 95% опрошенных; приняли участие в выборах, согласно полученным результатам, 49% респондентов, что свидетельствует о недостаточно высокой степени явки избирателей.

В сентябре 2015 г. в г. Магнитогорске состоялись выборы главы города. На момент проведения исследования информацией о проведении этого события владели 45,8% опрошенных. Информированность избирателей о проведении в 2015 г. выборов в представительный орган местного самоуправления в г. Магнитогорске несколько ниже и составляет 35,8% опрошенных.

Большинство респондентов, информированных о проведении выборов главы города, отметили, что примут или скорее примут участие в выборах (45,4% и 34,9% соответственно от числа информированных респондентов). От общего числа опрошенных данные категории респондентов составили 20,8% и 16% респондентов, что является невысоким показателем.



Число респондентов, отметивших, что точно придут или скорее придут на выборы в представительный орган местного самоуправления, составило 15,8% и 16,5% респондентов соответственно.

Рассмотренная автором проблема низкой политической культуры молодежи г. Магнитогорска, сопровождаемая низким уровнем электоральной активности, в целом совпадает с общероссийскими показателями данной проблемы, выявленными в результате проведения исследований такими социологическими организациями страны, как Всероссийский центр изучения общественного мнения (ВЦИОМ) и Фонд «Общественное мнение» (ФОМ).

По данным опроса ФОМ, политикой интересуются 37% молодежи и почти две трети молодых граждан (62%) не проявляют интереса к этой сфере [8].

Одним из важных показателей политической активности молодежи является готовность лично участвовать в политической деятельности. В одном из опросов ФОМ молодых людей спросили: «Вы допускаете или исключаете для себя возможность стать активистом какой-либо партии?». Утвердительно ответили на этот вопрос 12% респондентов, отрицательно – 81%, затруднились ответить – 7%. Таким образом, тот факт, что подавляющее большинство молодых людей исключают для себя возможность стать активистом той или иной партии, свидетельствует о значительной политической пассивности молодежи [8].

По данным ВЦИОМ за привлечение молодежи к участию в политической и общественной жизни высказывается большинство респондентов – 75%. В их числе 42% считают, что это, безусловно, нужно делать. Сторонники приобщения молодежи к политике полагают, что для этого, прежде всего, нужно учитывать в программах партий интересы и проблемы молодежи (59%), создавать и укреплять молодежные организации при ведущих политических партиях (36%), выдвигать молодежь на первые роли в партиях, предоставлять возможность самой создавать политические объединения в соответствии со своими интересами (по 25–27%), развивать самостоятельные общественные молодежные объединения (17%). О материальных стимулах и увязке с карьерным ростом молодых

людей говорят только 17% и 14% опрошенных.росло число тех, кто считает самым важным учитывать в партийных программах интересы молодежи (59%), и сократилась доля тех, кто за материальное (17%) и карьерное стимулирование молодежи (14%) [8].

Наиболее четким и показательным индикатором политической активности или неактивности населения является участие в выборах. По данным ФОМ на вопрос «Скажите, пожалуйста, Вы лично участвуете в выборах всегда, часто, редко или никогда не участвуете в выборах?» респонденты от 18 до 35 лет ответили следующим образом: 33% – редко, 25% – никогда, 20% – всегда, 17% – часто, 4% – затруднились ответить. Эти данные дают возможность понять, что процент неучастия в выборах остается высоким – 58%. Причем из числа опрошенных, заявивших, что они не принимали участие в выборах 48% не сожалеет и, только 10% сожалеет [8].

По данным ФОМ на вопрос «Одни считают, что результаты выборов отражают мнение народа. Другие считают, что результаты выборов не отражают мнения народа. С какой точкой зрения – с первой или второй – Вы согласны?» респонденты от 18 до 35 лет ответили следующим образом: 38% – с первой, 44% – со второй, 18% – затруднились ответить. Согласно данным опроса, среди молодых россиян бытует устойчивое недоверие к институту выборов, причем в последние годы оно даже усиливается [8].

Анализируя приведенные данные, можно сделать вывод, что большинство молодежи пассивно в своих политических устремлениях. Перед российским обществом и государством стоит проблема низкой политической культуры, низкой степени заинтересованности современных молодых людей политической жизнью страны. Данная проблема усложняется тем, что у основных агентов политической социализации изначально отсутствует потребность политического воспитания членов общества. Однако каждое демократическое общество должно быть заинтересовано в активной гражданской позиции своих членов и, особенно, молодежи, как стратегического ресурса, без которого невозможно дальнейшее развитие общества и государства.

Литература:

- 1 Зайцева Е. М. Тема патриотизма в информационном пространстве моногорода (на примере г. Магнитогорска) // Экономика и политика. 2014. № 2(3). С. 53–57.
- 2 Зайцева Е. М. Политические ориентации современной российской молодежи (на примере исследования политической культуры студентов Магнитогорского государственного технического университета им. Г. И. Носова // Экономика и политика. 2013. № 1(1). С. 160–163.

References:

- 1 Zaitseva Ye. M. The theme of patriotism in the information space of monocity (on the example of Magnitogorsk) // Ekonomika i politika. 2014. № 2 (3). P. 53–57.
- 2 Zaitseva Ye. M. Political orientations of modern Russian youth (on the example of the study of political culture of the Magnitogorsk State Technical University named after G. Nosov students) // Ekonomika i politika. 2013. № 1(1). P. 160–163.



Литература:

- 3 Балынская Н. Р. Субъекты информационно-политического управления в России на современном этапе // Экономика и политика. 2013. № 1(1). С. 144–146.
- 4 Бетехтина А. В. Электоральное поведение молодежи: почему молодые люди не идут на выборы? [электронный ресурс] // Вопросы управления. 2012. № 3. URL: <http://vestnik.uapa.ru/en/issue/2012/03/02/>. (дата обращения 12.05.2015)
- 5 Каньшин А. Н. Преемственность поколений российского общества [электронный ресурс]. URL: <http://www.naukaxxi.ru/materials/12/> (дата обращения 29.04.2014)
- 6 Выршиков А. Н. Патриотическое воспитание молодежи в современном российском обществе [Текст]: монография / А. Н. Выршиков, М. Б. Кусмарцев. Волгоград: Авторское перо, 2006. 172 с.
- 7 Гаврилюк В. В. Гражданственность, патриотизм и воспитание молодежи [электронный ресурс]. URL: http://www.isras.ru/socis_2007_4.html (дата обращения 03.05.2014)
- 8 Заглубский С. А. Молодежь социальный слой и социальная проблема [электронный ресурс]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/molodezh-sotsialnyy-sloy-i-sotsialnaya-problema> (дата обращения 31.05.2015)
- 9 Немировский В. Т. Социально-политические ориентации сибирской молодежи [Электронный ресурс]. Режим доступа: URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/100/911/1216/14Nemirovskij.pdf> (дата обращения 28.05.2015).
- 10 Викулов А. К. Социально-политические ориентации современной российской молодежи [электронный ресурс]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/sotsialno-politicheskie-orientatsii-sovremennoy-rossiyskoy-molodezhi> (дата обращения 28.05.2015)

References:

- 3 Balynskaya N. R. Subjects of information and political administration in Russia at the present stage // Ekonomika i politika. 2013. № 1(1). P. 144–146.
- 4 Brtrkhina A. V. The electoral behavior of young people: why young people do not go to the polls? [e-recourse] // Voprosy upravleniya. 2012. № 3. URL: <http://vestnik.uapa.ru/en/issue/2012/03/02/>. (date of reference 12.05.2015).
- 5 Kanshin A. N. Continuity of generations of Russian society [e-recourse]. URL: <http://www.naukaxxi.ru/materials/12/> (date of reference 9.04.2014).
- 6 Vyrshikov A. N. Patriotic education of youth in a modern Russian society [Text]: monograph / A. N. Vyrshikov, M. B. Kusmarcev. Volgograd: Avtorskoye pero, 2006. 172 p.
- 7 Gavriluk V. V. Civic consciousness, patriotism and education of youth [e-recourse]. URL: http://www.isras.ru/socis_2007_4.html (date of reference 03.05.2014)
- 8 Zagrubskiy S. A. Youth social stratum and social problem [e-recourse]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/molodezh-sotsialnyy-sloy-i-sotsialnaya-problema> (date of reference 31.05.2015)
- 9 Nemirovskiy V. T. Socio-political orientation of the Siberian youth [e-recourse]. Access mode: URL: <http://ecsocman.hse.ru/data/100/911/1216/14Nemirovskij.pdf> (date of reference 28.05.2015).
- 10 Vikulov A. K. The socio-political orientations of modern Russian youth [e-recourse]. URL: <http://cyberleninka.ru/article/n/sotsialno-politicheskie-orientatsii-sovremennoy-rossiyskoy-molodezhi> (date of reference 28.05.2015)

ПРОБЛЕМЫ ПРОФИЛАКТИКИ ВЕРБАЛЬНОГО ЭКСТРЕМИЗМА В МУНИЦИПАЛИТЕТАХ

Громова Н. С.

кандидат филологических наук, доцент, доцент кафедры государственно-правовых и социальных дисциплин, Уральский институт коммерции и права (Россия), 620075, Россия, г. Екатеринбург, ул. Луначарского, д. 81, gromovans@mail.ru

УДК 323
ББК 66.3(2Рос),41

Цель. Анализ специфики вербального экстремизма как первичной стадии любых экстремистских действий и выявление роли муниципальных образований в процессе предупреждения его появления.

Методология. Исследование базируется на методах сравнительно-правового анализа в рамках определения терминологии, юрислингвистического анализа при идентификации лингво-правовых явлений, а также формально-логического и статистико-социологического.

Результаты. Выявлены особенности существования экстремизма в современной российской действительности, сформулированы характеристики вербального экстремизма и определено его место в экстремистской деятельности, предложена стратегия профилактики вербального экстремизма в рамках муниципальных образований.

Научная новизна. Раскрыты концептуальные характеристики вербального экстремизма, определены его существенные черты и дана авторская классификация, что позволяет определить формы борьбы с данным явлением. Определена возможная роль муниципального образования в борьбе с вербальным экстремизмом.

Ключевые слова: экстремизм, вербальный экстремизм, профилактика экстремизма, компетенция органов местного самоуправления.

PROBLEMS OF PREVENTION OF VERBAL EXTREMISM IN MUNICIPALITIES

Gromova N. S.

Candidate of Science (Philology), Associate Professor, Assistant Professor of Public Law and Social Sciences, Ural Institute of Commerce and Law (Russia), 81, Lunacharskogo st., Yekaterinburg, 620075, gromovans@mail.ru

Purpose. Analysis of the specifics of verbal extremism as the initial stage of any extremist actions and detection of the role of municipalities in the process of prevention of its occurrence.

Methodology. The study is based on the methods of comparative legal analysis in the determination of terms, legal and linguistic analysis in the identification of linguistic and legal phenomena, and formal-logical and statistical and sociological.

Results. In the article features of existence of extremism in modern Russian reality are revealed, characteristics of verbal extremism and determined its place in extremist activity are formulated, a strategy for the prevention of verbal extremism within municipalities is proposed.

Scientific novelty. Disclosed conceptual characteristics of verbal extremism, identified its essential features and the classification given to the author, that allows to define the forms of struggle with this phenomenon. Identified possible role of the municipality in dealing with verbal extremism.

Key words: extremism, verbal extremism, prevention of extremism, the competence of local authorities.



Громова Н. С.

В рамках современной политической обстановки и возрастающей социумной конфликтности под влиянием внутригосударственных и мировых процессов все острее встает вопрос о поиске баланса между толерантным отношением к разным религиям и культурам и сохранением собственной социокультурной идентичности. Эта проблема приобретает общегосударственное значение, т. к. участие в международных отношениях, принятие норм международного права, корректировка внутреннего законодательства зависят от выбранной траектории развития государства.

В условиях определения государственной стратегии при решении данного вопроса в каждой стране – Россия не является здесь исключением – происходит «дихотомическое деление» сторонников. Биполярное позиционирование при этом становится причиной массовых конфликтов как внутри государства, так и при межгосударственных взаимодействиях, поскольку наличие третьей точки зрения не предполагается. Одни выступают за сохранение собственной культуры в неизменном виде любой ценой, без возможной ее трансформации и адаптации к современным условиям бытования; другие – стремятся интегрироваться в общемировые процессы и стать их частью, полностью приняв новые ценности. Единомышленники настолько консолидируются, что их идеи приобретают вполне четкие очертания, вырабатываются способы достижения цели, формируется идеология и начинается борьба позиций, характеризующаяся «крайностью» воззрений и действий, т. е. экстремизмом.

Под экстремизмом традиционно понимают «приверженность к крайним взглядам, мерам» [1]. Стоит особо выделить показатель «крайности», являющийся одним из основных. Данный постулат хорошо отражен при характеристике экстремизма в работе «Проблемы правового регулирования борьбы с экстремизмом и правоприменительной практики», авторы которой справедливо отмечают «крайность» конкретных деяний «и в целях и в средствах» [2], что может быть ориентиром при определении экстремистской направленности. Среди мер экстремистского воздействия обычно выделяют провокацию беспорядков и террористические акции [3].

Правовая характеристика экстремистской деятельности (экстремизма) дана достаточно подробно в статье 1 Федерального закона от 25 июля 2002 г. N 114-ФЗ «О противодействии экстремистской деятельности» [4], и под это определение подпадают действия, которые можно сгруппировать в 2 вида:

1. *По целевой принадлежности к экстремизму:* насильственное изменение основ конституционного строя и нарушение целостности Российской Федерации; воспрепятствование законной деятельности государственных органов, органов местного самоуправления, избирательных комиссий, общественных и религиозных объединений или иных организаций, соединенное с насилием либо угрозой его применения; возбуждение социальной, расовой, национальной

или религиозной розни; пропаганда исключительности, превосходства либо неполноценности человека по признаку его социальной, расовой, национальной, религиозной или языковой принадлежности или отношения к религии и др.

2. *По выбору средств экстремистской деятельности:* публичное оправдание терроризма и иная террористическая деятельность; пропаганда и публичное демонстрирование нацистской атрибутики или символики; публичные призывы к осуществлению указанных деяний либо массовое распространение заведомо экстремистских материалов; организация и подготовка указанных деяний, а также подстрекательство к их осуществлению; финансирование указанных деяний либо иное содействие в их организации, подготовке и осуществлении, в том числе путем предоставления учебной, полиграфической и материально-технической базы, телефонной и иных видов связи или оказания информационных услуг и др.

Одной из проблем в определении термина «экстремизм» становится, как отмечает В. Соловей то, что «в России появляется новая политическая мода: именовать любой эксцесс вне зависимости от его характера экстремизмом» [5]. Это действительно отражает современные тенденции и приводит к смещению акцентов в этом вопросе, широким общественным дискуссиям и нивелированию истинных признаков явления. Так, появляются словосочетания «потребительский экстремизм», «молодежный экстремизм», «избирательный экстремизм», которые приводят к потере политической составляющей данной лексемы. Особое место занимает наличие термина «политический экстремизм», который встречается в работах многих ученых: М. И. Лабунца, Е. С. Назаровой, А. В. Петрянина, Н. А. Романова и В. И. Чупрова др. Данный термин является оправданным с точки зрения законодательства, как отмечает А. В. Петрянин [6], т. к. упоминается в ряде подзаконных актов в качестве самостоятельного. Однако существование такого термина, на наш взгляд, кажется своеобразным плеоназмом, поскольку все перечисленные законодательно характеристики экстремизма так или иначе имеют политические предпосылки или последствия.

Борьба с экстремизмом в России долгое время не имела системного характера в силу ряда причин: неточность дефиниций в законодательстве; неоднотипность реакции правоохранительных органов;



Громова Н. С.

несогласованность деятельности федеральных, региональных и муниципальных органов; общественный инфантилизм и др. Н. В. Кузьмина отмечает и проблемы понятийно-терминологического характера. В частности, при квалификации преступлений экстремистской направленности выявляется недостаточность знаний о психологическом наполнении субъективной стороны соответствующих составов и не проработанность в отношении данных категорий дел понятия «мотив преступления» [7].

Необходимо отметить, что в силу модификации международной обстановки, более пристального внимания со стороны Президента РФ, внесения изменений в ФЗ «О некоммерческих организациях», ужесточении ответственности за экстремистскую деятельность, наблюдается положительная тенденция – постепенно складывается определенная система по противодействию экстремистской деятельности на территории Российской Федерации, чему способствует как повышение квалификации правозащитников, так и более пристальное внимание научного сообщества к данным проблемам.

Научные и эмпирические подходы в изучении вопросов экстремизма можно разделить на три большие группы: общетеоретические, прикладные и междисциплинарные.

В первой категории представлены различные подходы, позволяющие понять исторические предпосылки и специфику появления или бытования данного феномена, общие характеристики явления, классификации и возможные способы противодействия: В. В. Бирюков, С. В. Борисов, В. Кашепов, Е. В. Сальников и пр. При этом в сферу интересов исследователей в данном направлении попадает в основном конкретная практическая деятельность, имеющая материальные сиюминутные последствия, поэтому чаще всего обращаются к анализу терроризма. В частности, можно привести работы таких авторов, как Ю. М. Антонян, К. Н. Салимов, С. А. Эфиров. Вопросы выявления первопричин появления и условий, обеспечивающих широкомасштабное распространение идей, уже сформированных и активно функционирующих экстремистских объединений также поднимаются в научном сообществе. Например, Р. Х. Джумаева, А. В. Смагина, Д. И. Сопун.

В рамках подхода к рассмотрению положительных последствий экстремизма интересна работа «Addressing Extremism» (Преодоление экстремизма) [8], авторами которой являются Питер Т. Коулман и Андреа Бартоли. Они отмечают, что экстремизм позволяет привлечь внимание оппонентов, общества в целом и международного сообщества к скрытым проблемам субъекта экстремизма и мотивировать влиятельные силы на участие в переговорах или даже привести к вмешательству третьих сил.

К прикладным можно отнести работы, решающие четко очерченные проблемы в рамках анализа отдельно взятого феномена или проблемы. Особое внимание исследователей различной направленности: юристов, социологов, философов, психологов – привлекает вопрос о средствах манипуляции общественным сознанием в целом или отдельных социальных групп. В «группе риска» чаще всего оказывается молодежь в силу различных причин социально-личностного характера, поэтому многие исследователи вполне обоснованно обращаются к влиянию экстремистской идеологии на них. Ряд таких работ представлен следующими учеными: Н. Б. Бааль, Ю. Р. Вишневский, А. А. Козлов, Р. О. Кочергин, С. Н. Фридинский, В. Т. Шапко. Особое внимание также уделяется в работе С. Н. Фридинского проявлениям религиозного экстремизма, что становится все более актуальным в рамках современных тенденций по формированию религиозных общин, сообществ и даже государств.

К третьей группе, междисциплинарным, стоит отнести работы, рассматривающие феномен экстремизма сквозь призму неюридического подхода: психологического, социологического, лингвистического. В рамках данной работы нас будут интересовать юрлингвистические исследования, поскольку именно в них появляется термин «вербальный экстремизм», который не имеет правового определения, но достаточно подробно рассматривается в науке.

По справедливому замечанию Е. И. Галяшиной, «в информационную эпоху словесные проявления экстремизма (распространение определенных идей) являются не менее, а часто более общественно опасными правонарушениями, чем «традиционные» [9]. Вербальные преступления и провокации в мировом масштабе встречаются все чаще, чем террористические акты, что свидетельствует о масштабности данного явления. Данный вид относится к категории речевых преступлений, совершение которых карается на основании статей Уголовного Кодекса РФ, Гражданского кодекса РФ и Кодекса РФ об административных правонарушениях. Речевые преступления совершаются «посредством вербального поведения, путем использования продуктов речевой деятельности, т. е. текстов» [10]. В данной работе под термином «вербальный экстремизм» будем понимать следующее: экстремистскую деятельность, облеченную в словесную форму или содержащую словесные элементы в процессе передачи информации. Помимо данного термина ученые и публицисты А. М. Верховский, А. Денисова, Е. С. Кара-Мурза, используют и другие: словесный экстремизм, язык вражды, речь ненависти.

В рамках классификации вербального экстремизма можно говорить о политическом и этническом; одностороннем и полинаправленном; эксплицитном

и имплицитном и др. [11] При характеристике вербального экстремизма с точки зрения целевой направленности стоит рассмотреть пропагандистский и агитационный виды, которые принципиально отличаются. Пропаганда – это распространение определенных фактов, убеждений, мнений, идеалов, взглядов с целью формирования у адресата определенной целостной системы суждений или идеологии. Агитация – это воздействие на сознание адресата с целью побуждения его к действиям. В первом случае мы имеем дело с осознанным действием лица под влиянием его убеждений, во втором же действие является псевдоосознанным, т. к. информация не переходит в категорию личных, а навязывается с помощью манипулятивных вербальных стратегий индивиду. Результаты агитационной деятельности приводят к конкретным действиям, как правило, в течение непродолжительного времени, а вот пропаганда – может не иметь быстрой реализации, она направлена на долгосрочные и более масштабные результаты.

Таким образом, характеризуя вербальный экстремизм, можем сделать вывод о том, что вербальный экстремизм является первичной стадией всех конкретных результатов экстремистской деятельности, без его существования невозможны и другие проявления экстремизма. Следовательно, основные усилия по борьбе с экстремизмом стоит сконцентрировать именно на профилактике данного вида преступлений.

В рамках проведения профилактической деятельности в отношении вербального экстремизма выделяется целый ряд проблем и остается множество нерешенных вопросов: с чем конкретно бороться, кто должен это делать и какие средства использовать? В рамках данного исследования попытаемся определить ответы на все три вопроса.

Во-первых, что входит в понятие «вербальный экстремизм» с научной точки зрения мы определили, но на практике возникает ряд серьезных проблем, поскольку экстремистские взгляды и убеждения являются частью общественной парадигмы свободомыслия. Каждый гражданин Российской Федерации обладает правом на свободу мысли и слова, что закреплено в ч. 1 ст. 29 Конституции РФ [12]. К широкому общественному резонансу со стороны правозащитников и псевдоборцов за свободы граждан, особенно «иностранных агентов», приводят любые судебные дела, связанные с возможным ограничением свободы человека. В рамках построения гражданского общества это вполне оправдано, но при не систематическом контроле может привести к подрыву основ конституционного строя и развитию деятельности экстремистских организаций. Поэтому главным критерием «опасности» высказывания становится масштаб последствий его распространения и частность бытования. При этом в круг явлений, с которыми нужно бороться, не входят

личные мнения и суждения, если они не содержат открытого или скрытого призыва к совершению противоправных действий или их пропаганды, а только отражают позицию автора высказывания. Оскорбление и клевета, являясь также вербальными преступлениями, не относятся к экстремизму, и при использовании субъектом обценной лексики, например, в адрес органов государства, нельзя обвинить его в экстремизме.

В современном обществе практически не остается открыто экстремистских организаций, которые бы официально признавали себя таковыми, вели пропаганду, провозглашали лидера, поскольку государства запрещают их деятельность. Все чаще мы встречаемся со скрытыми призывами, распространяемыми анонимно, что вполне безопасно для адресанта и имеет не меньшее воздействие на адресатов. Именно для такой деятельности подходит Интернет, где в последнее время значительно активизировались подобные факты агитации и пропаганды. Распространение информации через Сеть имеет целый ряд преимуществ, но мы акцентируем внимание на лингвopsихологическом феномене – креолизации текста, т. е. соединении в рамках одного сообщения кодов вербальных (слов) и невербальных (рисунки, таблицы, фотографии, анимация, звукоряд). Подобное сращение информационных потоков приводит к более сильному воздействию на человека, он воспринимает сообщение сразу по нескольким каналам, что приводит к активизации процессов актуализации содержания. Коммуникативный эффект двухкодового или поликодового текста обеспечивает целостность и связность произведения, что достигается взаимодействием вербального и иконического компонентов [13]. Именно Интернет-дискурс с его особенностями, о которых подробно говорится в коллективной монографии «Интернет-коммуникация как новая речевая формация» [14], позволяет практически зомбировать отдельные группы населения. Поэтому, когда мы говорим о борьбе с экстремизмом, нельзя упускать из виду такой активный канал передачи информации как Интернет, что и отражено в статьях 280 и 282 Уголовного Кодекса РФ.

Еще один критерий, о котором упоминают социологи и психологи – это идеологическая мотивация. Как справедливо отмечает И. В. Вехов, «принятие индивидом экстремистской идеологии само по себе не является экстремизмом с точки зрения законодательства», но это уже может представлять собой опасность для общества. Поэтому анализ мотивации и ее словесное выражения должны иметь принципиальное значение при определении фактов экстремизма.

Таким образом, можем определить три важных признака экстремистского высказывания: высокий уровень общественной опасности, повторяемость, наличие идеологического обоснования.



Громова Н. С.

Во-вторых, определим круг субъектов, которые отвечают за профилактическую деятельность в сфере экстремизма и противодействие этому явлению.

Законодательство Российской Федерации определяет субъекты противодействия и профилактики, к которым относятся федеральные органы государственной власти, органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления. В компетенцию органов государственной власти, в основном, входит подготовка стратегий противодействия экстремизму, формирование особых органов, выработка целевых программ на долгосрочную перспективу. А вот в компетенцию муниципальных властей как раз входит осуществление конкретных действий и претворение в жизнь запланированных мероприятий. И от того, как они будут реализованы, зависит результативность всей государственной политики в этом вопросе.

Статьи 4 и 5 Федерального закона «О противодействии экстремистской деятельности» четко определяют необходимость участия органов местного самоуправления в осуществлении профилактики экстремизма. В содержании Программы мероприятий по профилактике экстремизма на территории Свердловской области на 2015 год также можем в числе исполнителей увидеть органы местного самоуправления муниципальных образований Свердловской области. Согласно статье 9 Устава муниципального образования «город Екатеринбург» к вопросам местного значения муниципального образования относится «участие в профилактике терроризма и экстремизма, а также в минимизации и (или) ликвидации последствий проявлений терроризма и экстремизма в границах муниципального образования».

Стоит отметить, что экстремизм – это не абстрактное понятие, а вполне конкретная деятельность, которая четко ориентируется на потенциальную аудиторию, поэтому имеет локальную привязку. В 2013 году Я.П. Силин в интервью ИА REGNUM отметил, что особая роль при повышении эффективности в борьбе с экстремизмом отводится работе муниципальной власти, поскольку проблемы экстремистского рода рождаются в конкретных муниципалитетах.

При этом довольно сложно себе представить, что специфику муниципалитета может знать кто-то лучше муниципальной власти, наиболее приближенной к населению, поэтому несколько странным является предложение отдельных глав отказаться от выполнения данных полномочий. В частности, довольно резонансным оказалось прошлогоднее заявление главы города Губкинский В.В. Лебедевича о «лишних» функциях муниципальной власти: вопросы гражданской обороны, предупреждение возникновения чрезвычайных ситуаций, а также – профилактика экстремизма и терроризма.

Нужно понимать, что даже Межведомственные комиссии по противодействию экстремизму Российской Федерации или Свердловской области не смогут выявить зарождение экстремистской организации в конкретном муниципальном образовании, только работа на месте даст положительный результат. В 2014 году отмечен рост количества преступлений экстремистской направленности в Свердловской области более чем на 30 %, что является следствием ряда социальных процессов и связано с национальным и религиозным многообразием населения. Особенно контингент населения влияет на выбор средств борьбы с экстремизмом, только в рамках конкретного муниципального образования можно определить наиболее результативные средства воздействия на граждан.

Так, стоит отметить, что муниципальные власти, как наиболее тесно взаимодействующие с населением, являются основными субъектами реализации профилактики экстремизма, поскольку они должны понимать специфику своего муниципального образования и возможные риски, связанные с отдельными социальными группами.

В-третьих, необходимо обратиться к средствам борьбы с экстремизмом. Экстремизм является одной из самых серьезных угроз современному миропорядку, поскольку не только нарушает конституционные права отдельно взятых граждан, но и представляет опасность для существования этнических групп и целых наций. При масштабной деятельности экстремистских групп и объединений сама идея существования организованного государства, функционирующего на базе законов, а тем более правового государства, становится утопией. Именно в силу данных характеристик этого явления представляется необходимым говорить именно о профилактике, проводимой с целью пресечения самой возможности экстремистской деятельности, а не о попытках противодействия уже имеющейся проблеме.

Нужно понимать, что осуществить профилактику агитационного типа вербального экстремизма значительно проще, чем пропагандистского. Первому – легко противопоставить альтернативу, поскольку агитация предполагает совершение конкретных действий. Например, призыву поучаствовать в экстремистском пикете можно противопоставить привлечение к участию в других общественных мероприятиях в то же время. В данном случае основная работа муниципальной власти сводится к своевременному выяснению формального состава экстремистской деятельности: когда планируется и на кого рассчитано мероприятие. В зависимости от потенциальной аудитории предложить возможную замену: для молодежи – бесплатный городской концерт, спортивные соревнования, выезд за город для участия в деятельности патриотической школы; для взрослых – мероприятия для всей семьи, городские гуляния



Громова Н. С.

и прочее. Пропаганда же должна иметь достойное противодействие, формальных характеристик она не имеет, поэтому профилактика экстремистской пропагандисткой деятельности должна идти постоянно.

С точки зрения большинства обывателей, экстремизм не имеет четких границ. По результатам опроса студентов очного и заочного отделений различных вузов города Екатеринбурга, проведенного в 2014–2015 годах, был выявлен высокий процент безграмотности в этом вопросе. Если студенты юридических вузов в целом (80–90%), даже в случае проблем с формулировкой термина, могут привести конкретные примеры, то в неюридических вузах студентам даже примеры даются с трудом (около 40–50%). У студентов, не обладающих специальными знаниями в сфере юриспруденции, к категории экстремизма относятся феминизм, роскошная жизнь, неадекватное поведение и пр. Многие из опрошенных не предполагают, что экстремизм может существовать в вербальной форме, относя к нему только террористические акты. Следовательно, данная категория населения оказывается совершенно незащищенной от планомерного воздействия пропаганды экстремизма, поэтому, выбирая средства, необходимо это учитывать.

В связи с этим необходимо проводить разъяснения среди граждан об экстремистских последствиях тех или иных действий. Зачастую, в силу низкой правовой культуры субъект не осознает масштабности результатов своих действий, просто не задумывается о возможных негативных последствиях для себя и своих близких. В частности, молодые люди активно принимают участие в различного рода флэшмобах, которые перерастают в политические акции и могут иметь негативные последствия для окружающих. Но участники даже не предполагают, что, приходя в определенное место в большом количестве, не согласовав это с местными властями, они могут спровоцировать массовые беспорядки и предоставить для правонарушителей благоприятные условия.

Однако разъяснения должны иметь характер не понижения гражданской активности или создания образа «врага», как часто бывает, а способствовать росту правосознания и, тем самым, защищенности общества от манипулирования со стороны экстремистов. Несколько лет назад в общественном транспорте г. Екатеринбурга в связи с повышением частотности террористических актов в России появились информационные листовки, описывающие примерный портрет террориста. Казалось бы, подобный шаг должен был повысить бдительность горожан и поспособствовать профилактике терроризма. Возможно, эта цель была достигнута, но появилось «побочное действие» – под данное описание потенциального террориста подходили практически все люди неславянской внешности,

что вызвало озлобленность населения и даже факты правонарушений в отношении указанных лиц. Такой вид защиты граждан не приемлем в муниципалитетах с разнородным этническим составом. Поэтому необходимо уделять внимание созданию социальной рекламы, ориентированной на конкретных жителей.

Социальная реклама должна перейти из категории навязчивой и не воспринимаемой большинством граждан в категорию органичной части городского пространства. Учтя специфику экстремистской пропаганды, следует обратиться к релевантным методам, т. е. привлечь новые источники информации – креолизованные тексты. Положительную динамику демонстрирует использование плакатов и билбордов социальной направленности. В нашем городе сейчас активно используются социальные плакаты по борьбе с пьянством, привлечению внимания к нравственным качествам человека, что является весьма положительным. Однако стоит отметить, что одновременно с этим коммерческие рекламные щиты демонстрируют совершенно противоположные ценностные категории. В связи с этим необходимо более внимательно подходить к выдаче разрешений на использование наружной рекламы и просматривать не только сами рекламные объявления, размещаемые на телевизионных экранах в городе, но и новостные вставки, анекдоты, развлекательные информацию, которая там демонстрируется.

Мы прекрасно понимаем, что подобное «цензурирование» приведет к двум последствиям: вызовет волну общественного недовольства и сильно увеличит штат служащих. В связи с этим предлагается следующая путь решения проблемы – необходимо наладить взаимодействие между муниципальной властью и общественностью, что позволит ликвидировать сразу обе проблемы. Население станет выражать свою волю, которая будет суверенной, а значит – заслуживающей доверия и легитимизирующей действия власти. Стоит активизировать функцию общественного контроля, тем самым переведа ответственность за наличие цензуры с муниципальной власти на общественные структуры. Институт волонтеров, который продемонстрировал большой объем положительных результатов в других сферах деятельности, мог бы быть применен и в этом направлении. Стоит активно возрождать институт дружинников, чтобы не увеличивать штат работников в сфере общественного правопорядка. Мы прекрасно понимаем, что официальные трибуны могут контролироваться властью, но пустые полотна в виде заборов и стен домов, как правило, остаются вне поля зрения. Общественные дружины могли бы контролировать данный вопрос.

Таким образом, следует понимать, что попытки защитить общество от экстремизма путем введения ограничительных мер со стороны государства не



Громова Н. С.

приведут к положительным результатам, поскольку общество будет ущемлено в правах, еще до того, как осознает необходимость государственной защиты своих прав, что закономерно спровоцирует конфликт между обществом и властью любого уровня. Муниципальная власть должна взять на себя обязанность консолидации интересов государства и общества, реализуя тот самый принцип дуализма, который ей присущ, т. к. данный институт базируется на основе государственных и общественных начал, согласуя публичные и частногражданские механизмы функционирования. Как справедливо отмечает Д. А. Морозов, на данный момент, в контексте анализа системы управления

за местным самоуправлением закрепляется публичные характеристики [15], что, как мы можем заметить, является не развитием демократии, а консервацией тоталитарных тенденций. В аспекте профилактики экстремизма первостепенной становится роль муниципальной власти, понимающей особенности конкретного муниципального образования и учитывающей их при реализации государственной программы. Нужно отметить, что оперативное ориентирование в ситуации «на месте» становится залогом положительной политики по профилактике экстремизма в России, в зависимости от общественных потребностей должны меняться средства и методы борьбы с этим явлением.

Литература:

- 1 Российский энциклопедический словарь / Гл. ред. А. М. Прохоров. М.: Научное изд-во «Большая Российская энциклопедия», 2000. Т. 2.
- 2 Долгова А. И., Гуськов А. Я., Чуганов Е. Г. Проблемы правового регулирования борьбы с экстремизмом и правоприменительной практики. М., 2010. 244 с.
- 3 Безопасность: теория, парадигма, концепция, культура: словарь-справочник / Автор-сост. профессор В. Ф. Филипенко. М.: «ПЕР СЭ», 2005. 192 с.
- 4 О противодействии экстремистской деятельности: Федеральный закон от 25 июля 2002 г. № 114-ФЗ (в редакции от 8 марта 2015 г. № 23-ФЗ) // Российская газета. 30 июля 2002. № 138–139.
- 5 Соловей В. А был ли экстремизм? // Век. 2002. № 22 (489).
- 6 Петрянин А. В. Политический экстремизм как инструмент борьбы за власть // Государство, политика, социум: вызовы и стратегические приоритеты развития. Екатеринбург, 2014.
- 7 Кузьмина Н. В. Психолого-криминологический анализ субъективной стороны составов преступлений экстремистской направленности // Вопросы управления. 2010. № 1.
- 8 Coleman Peter T.; Bartoli Andrea. Addressing Extremism (англ.) (PDF). The International Center for Cooperation and Conflict Resolution (ICCCR), Teachers College, Columbia University // The Institute for Conflict Analysis and Resolution (ICAR), George Mason University.
- 9 Галышина Е. И. Лингвистика vs экстремизма: В помощь судьям, следователям, экспертам / Под ред. проф. М. В. Горбаневского. М.: Юридический Мир, 2006. 96 с.
- 10 Ратинов А. Р. Послесловие юриста. «Когда не стесняются в выражениях...» // Понятия чести, достоинства и деловой репутации. Спорные тексты СМИ и проблемы их анализа и оценки юристами. Изд. 2, перераб. и доп. / Под ред. А. К. Симонова и М. В. Горбаневского. М., 2004.
- 11 Громова Н. С. Свобода слова и вербальный экстремизм в России: лингво-правовой аспект: Монография. Екатеринбург: Уральский институт коммерции и права, 2015. 200 с.

References:

- 1 Russian Encyclopedic Dictionary / Ed. by Prokhorov A. M. M.: The scientific publishing house «Bolshaya Rossiyskaya enciklopediya», 2000. V. 2.
- 2 Dolgova A. I., Guskova A. Ya., Chuganov E. G. Problems of legal regulation of the fight against extremism and legal practice. M., 2010. 244 p.
- 3 Safety: theory, paradigm, concept, culture: Reference Dictionary / Author-composer Professor V. F. Philipenko. M.: «PER SE», 2005. 192 p.
- 4 On Combating Extremist Activity: Federal Law of 25 July 2002 № 114-FZ (date of reference 8 March 2015 № 23-FZ) // Rossiyskaya gazeta. July 30, 2002. № 138–139.
- 5 Solovey V. A. Whether there was an extremism? // Vek. 2002. № 22 (489).
- 6 Petryanin A. V. Political extremism as an instrument of power struggle // Gosudarstvo, politika, socium: vyzovy I strategicheskiye prioritety razvitiya. Yekaterinburg, 2014.
- 7 Kuzmina N. V. Psychological and criminological analysis of the subjective side of the crimes of extremist orientation // Voprosy upravleniya. 2010. № 1.
- 8 Coleman Peter T.; Bartoli Andrea. Addressing Extremism (engl.) (PDF). The International Center for Cooperation and Conflict Resolution (ICCCR), Teachers College, Columbia University // The Institute for Conflict Analysis and Resolution (ICAR), George Mason University.
- 9 Galyashina E. I. Linguistics vs extremism: To help the judges, investigators, experts / Ed. Prof. M.: Yuridicheskiy mir, 2006. 96 p.
- 10 Ratinov A. R. Lawyer's epilog. "When you do not mince words ..." // The concepts of honor, dignity and business reputation. Controversial texts of the media and the problems of their analysis and evaluation by lawyers. 2nd ed., Revised. and add. / Ed. by A. K. Simonov and M. V. Gorbanevskiy. M., 2004.
- 11 Ggromova N. S. Freedom of speech and verbal extremism in Russia: linguistic and legal aspects: Monograph. Yekaterinburg: Ural Institute of Commerce and Law, 2015. 200 p.



Литература:

- 12 Конституция Российской Федерации (принята всенародным голосованием 12.12.1993) (с учетом поправок, внесенных Законами РФ о поправках к Конституции РФ от 30.12.2008 № 6-ФКЗ, от 30.12.2008 № 7-ФКЗ, от 05.02.2014 № 2-ФКЗ, от 21.07.2014 № 11-ФКЗ) // Собрание законодательства РФ. 04.08.2014. № 31. Ст. 4398.
- 13 *Большакова Л. С.* О содержании понятия «поликодовый текст» // Вестник Новгородского государственного университета. 2008. № 49.
- 14 Интернет-коммуникация как новая речевая формация: колл. монография / науч. ред. Т. Н. Колокольцева, О. В. Лутовинова. М.: ФЛИНТА: Наука, 2012. 328 с.
- 15 Морозов Д. А. Специфика местного самоуправления как социально-политического института // Известия Тульского государственного университета. Гуманитарные науки. 2009. № 2.

References:

- 12 The Constitution of the Russian Federation (adopted by popular vote 12.12.1993) (taking into account the amendments made to the law On amendments to the Constitution of the Russian Federation of 30.12.2008 № 6-FKZ, of 30.12.2008 № 7-FKZ, of 05.02.2014 № 2-FKZ, of 21.07.2014 № 11-FKZ) // Collection of the legislation of the Russian Federation. 04.08.2014. № 31. Art. 4398.
- 13 *Bolshakova L. S.* The content of the concept of “polikod text” // Vestnik Novgorodskogo gosudarstvennogo universiteta. 2008. № 49.
- 14 Internet communication as a new voice formation: collective monograph / Science Editor T. N. Kolokolceva, O. V. Lutovinova. M.: FLINTA: Nauka, 2012. 328 p.
- 15 *Morozov D. A.* The specifics of the local government as a socio-political institution // Izvestiya Tulskego gosudarstvennogo universiteta. Gumanitarnye nauki. 2009. № 2.

АКТУАЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ПРАВОВОГО РЕГУЛИРОВАНИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

УСТАВ ЕКАТЕРИНБУРГА В СИСТЕМЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ

Выдрин И. В.

доктор юридических наук, профессор, заведующий кафедрой конституционного и международного права Уральского института – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, igor.vydrin@uapa.ru

УДК 342.55
ББК 67.400.7

Цель: Исследование направлено на анализ правовой природы уставов муниципальных образований, их места в системе иных муниципальных правовых актов, роли в регламентации муниципальных правовых отношений.

Методология: Исследование базируется на ретроспективном, сравнительном и формально-логическом методах изучения анализируемого предмета, что позволило сопоставить действующий устав Екатеринбурга с его предшественником, соотнести изменения устава с корректировкой федерального законодательства.

Результаты: Выявлены правовые тенденции, изменившие представления о роли устава муниципального образования в регулировании муниципальных правовых отношений, его юридической силе, типы поправок, внесенных в уставы муниципальных образований.

Научная новизна: сформулированы юридические признаки уставов самоуправляющихся территорий, исследована «история» принятия устава муниципального образования «город Екатеринбург», показано его современное состояние, проанализированы последние новации федерального законодательства в части внедрения новых типов муниципалитетов и дополнительных моделей организации местной власти.

Ключевые слова: устав, муниципальное образование, муниципальные правовые акты, глава муниципального образования, руководитель местной администрации, вопросы местного значения, полномочия органов местного самоуправления.

THE CHARTER OF YEKATERINBURG IN THE SYSTEM OF MUNICIPAL LEGAL ACTS

Vydrin I. V.

Doctor of Law, Professor, Head of Department of Constitutional and International Law of the Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 marta St., Yekaterinburg, 620990, igor.vydrin@uapa.ru

Purpose: The study aims to analyze the legal nature of the Charter of municipalities, their place in the system of other municipal legal acts, the role in the regulation of municipal law relations.

Methodology: The study is based on retrospective, comparative and formal-logical method of studying analyzed object, allowing to compare the current charter of Ekaterinburg with its predecessor, to correlate changes in the charter with the adjustment of federal legislation.

Results: The author reveals the legal trends that have changed the understanding of the role of the charter of the municipality in the municipal regulation of legal relations, its legal effect, the types of amendments made to the statutes of municipalities.

Scientific novelty: formulated legal signs of Charters of the Self-Governing Territories, studied “history” of adoption of the charter of municipality “City of Yekaterinburg”, howed its current status, Scientific novelty: analyzed the latest innovations of the federal legislation in terms of the introduction of new types of municipalities and other models of organization of local authorities.

Key words: charter, municipalities, municipal legal acts, the head of the municipality, the head of the local administration, local issues, powers of local authorities.

Цель настоящей статьи состоит в исследовании ретроспективы появления действующего устава города Екатеринбурга, перипетий, сопутствующих этому процессу, по большей части неизвестных общественности. Подготовка статьи приурочена также к 10-летию юбилею устава, автор которой принимал непосредственное участие в его разработке.

Уставы муниципальных образований в соответствии с федеральным законодательством о местном самоуправлении являются, во-первых, документами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов конкретной самоуправляющейся территории, во-вторых, имеют прямое регулирующее воздействие на общественные отношения, в-третьих, применяются на всей территории соответствующего муниципального образования, т.е. имеют ограничечно-территориальный характер влияния. В-четвертых, уставы – единственный вид муниципальных правовых документов, подлежащих государственной регистрации органами юстиции. В-пятых, являются по своей юридической природе нормативными актами, устанавливающими либо изменяющими общеобязательные правила поведения. Это исчерпывающий набор ключевых юридических признаков устава любого муниципального образования, который в полной мере распространяется и на Екатеринбург.

Устав Екатеринбурга от 30 июня 2005 г. регулирует важнейшие стороны жизни мегаполиса: состав его территории, административно-территориальное устройство, систему власти, вопросы, образующие компетенцию органов городского самоуправления и т.д. Это второй устав в муниципальной практике нашего города; первый подобного рода документ появился на свет в октябре 1995 г.

История уставных актов муниципальных образований целиком связана с организацией в Российской Федерации местного самоуправления и регулирующим его федеральным законодательством. Начальные сведения об уставах самоуправляющихся территорий содержал Закон от 6 июля 1991 г. № 1550-I «О местном

самоуправлении в РСФСР» [1], который вскользь упомянул о них в том смысле, что уставы могут приниматься по инициативе местных властей. Вот это «могут» оказалось решающим обстоятельством для того, чтобы уставы не принимались в тот период вообще. Во-первых, органы местного самоуправления тогда плохо представляли себе назначение уставов, какие вопросы следует ими регулировать, тем более что федеральный законодатель был на этот счет крайне немногословен. Во-вторых, на нежелание принимать уставы сказалось отсутствие необходимой императивности в российском законодательстве, которая зачастую только и служит главным побудительным мотивом к исполнению чего-либо вообще.

Все изменилось с появлением Федерального закона от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [2]. Он признал уставы обязательным признаком муниципальных образований, наделил их статусом важнейших нормативных актов в общей системе муниципального правотворчества. Именно тогда в Екатеринбурге, равно как в других муниципальных образованиях, началась интенсивная работа по подготовке собственных уставов или как их тогда часто называли – «микроконституций». Судьба первого устава сложилась вполне благополучно, хотя началась со скандала (спустя две недели после принятия была отменена его регистрация, затем последовала череда судебных процессов, в ходе которых подтвердилась законность процедуры принятия данного документа). В течение последующих десяти лет в него вносились немногочисленные изменения, что существенно отличает его от действующего устава Екатеринбурга. Значит

ли это, что устав-предшественник был качественнее в правовом и техническом отношении своего преемника? Совсем нет, все дело в изменившейся политике государства, связанной с тотальной и многократной переделкой различных сфер правового регулирования, в том числе и в системе местного самоуправления. Современная тенденция вносить правки в уставы почти ежеквартально в связи с изменениями текущего законодательства касается всех муниципальных образований без исключения. Вот почему в этом отношении уставы «первого поколения», принятые в период 1995–2005 гг., были несравненно более стабильными.

Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131) [3] во многом перевернул прежние представления о статусе, роли, структуре уставов муниципальных образований. Они стали признаваться актами высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов (позднее к ним в этом значении присоединились акты, принятые на местном референдуме или сходе граждан), имеющими прямое действие и применение на всей территории муниципального образования. Законодательно выражение получила структура устава, включающая десять обязательных положений, составляющих «скелет», основу уставного документа любого муниципалитета, вне зависимости от его типа (сельское или городское поселение, муниципальный район или городской округ). Закон вменил в обязанность органам местного самоуправления точно следовать этому структурному клише, без каких-либо отговорок.

Появились положения, устанавливающие норму голосования за устав в целом или вносимые в него изменения и дополнения (не менее двух третей голосов от общей численности депутатов местного представительного органа), порядок обсуждения проекта устава, процедуру его регистрации и опубликования.

Словом, ФЗ № 131 не просто обязал органы местного самоуправления принимать уставы, он оснастил правовое пространство материальными и процессуальными нормами, определил внутреннюю начинку уставных документов, спланировал организационно-правовой порядок их создания, чего ранее не было. К тому же законодатель определил субъектов, осуществляющих государственную регистрацию муниципальных уставов. Ими стали территориальные органы Министерства юстиции по субъектам Российской Федерации, хотя прежде данной вопрос решался региональными органами власти самостоятельно. В июле 2005 г. был принят специальный Федеральный закон о порядке государственной регистрации уставов муниципальных образований [4].

Таковой была общая диспозиция, сложившаяся в преддверии практической работы над подготовкой

уставных актов. В Екатеринбурге она началась после принятия серии необходимых законов Свердловской области в конце 2004 г.: о территориях и границах муниципалитетов, их типах, наименованиях органов местного самоуправления. Екатеринбург получил статус городского округа, поскольку отвечал всем необходимым признакам муниципалитетов данной группы. Согласно областному законодательству в состав муниципального образования «город Екатеринбург» вошли 29 населенных пунктов: 27 поселков и 2 села (Верхнемакарово и Горный Шит) [5].

В Администрации Екатеринбурга была создана комиссия по разработке проекта устава, которую возглавил Глава города А. М. Чернецкий. Будучи человеком системным он наладил эффективную работу самой комиссии, публичное обсуждение проекта, работу с депутатами Екатеринбургской городской Думы, которым предстояло принимать устав. Следует учесть, что на тот момент в Думе существовала довольно многочисленная и влиятельная группа депутатов, находившихся в оппозиции к Чернецкому, желающих дать ему «бой», используя для этого, как они полагали, удобный повод. Обычная практика депутатской работы!

Разработчики проекта устава Екатеринбурга отказались от громоздкого наименования муниципалитета, варианты которого навязывались областной властью органам местного самоуправления. Подавляющее большинство из них согласилось с этими пожеланиями свыше, потому многие самоуправляющиеся территории сегодня именуется «муниципальными образованиями городскими округами городами (далее – имя собственное)». Да, именно так, без знаков препинания, кавычек и прочей лингвистической атрибутики. И это вовсе не преувеличение или желание автора статьи сослаться на тему – таким или подобным образом официально именуются тысячи муниципалитетов в стране, не оставляя их жителям никаких шансов без запинки произнести полное (уставное) имя своего населенного пункта или района [6, с. 136–138].

Наименование нашего города вышло лаконичным (муниципальное образование «город Екатеринбург»). В этой конструкции «город Екатеринбург» – имя собственное; «муниципальное образование» – указание на статус территории, в которой созданы органы местного самоуправления. Что касается типа муниципалитета (в данном случае, городской округ), то он расположен в тексте устава (ст. 2).

У авторов проекта не было никаких сомнений относительно системы городских органов самоуправления. Они остановились на трех обязательных с точки зрения ФЗ № 131 организационно-властных структурах: Главе Екатеринбурга, городской Думе и Администрации города, функционирующей под руководством Главы. Между тем, федеральное законодательство допускало

(и продолжает допускать) формирование иных (факультативных) органов местной власти, что дало основание критикам проекта настаивать на наделении статусом самостоятельного органа местного самоуправления городской Счетной палаты. К тому времени она уже функционировала в качестве структуры, созданной при городской Думе. В принципе статус органа местного самоуправления отнюдь не сулил ей дополнительных полномочий, содержание и объем которых целиком определены федеральным законодательством. Данное обстоятельство сыграло решающую роль в становлении трехзвенной системы власти в Екатеринбурге, представленной Думой (представительная власть), Администрацией (исполнительная власть) и Главой города, наделенным представительскими полномочиями и полномочиями по руководству Администрацией.

Авторы сохранили за выборными органами (Главой и Думой) четырехлетний срок полномочий, вместе с тем, увеличили количество депутатов в городской Думе до 35 человек – необходимый минимум депутатов в городах, с численностью проживающих в них жителей более 500 тыс. человек (ст. 35 ФЗ № 131). В соответствии с первым уставом города Дума насчитывала 27 депутатов, но в то время определение количественного состава целиком зависело от усмотрения самих органов местного самоуправления. В 1990-е гг. представительная власть во всех муниципальных образованиях была довольно компактной в данном отношении, что иной раз критиковалось общественностью, в том числе и научной.

Структурные подразделения Администрации, опять-таки, в соответствии с федеральным законодательством получили название функциональных, отраслевых и территориальных органов Администрации города. Территориальными стали районные в городе администрации. Функциональными признавались, например, комитеты по экономике, юридической работе или финансово-бюджетное управление. Большинство подразделений сохранили статус отраслевых органов (управления культуры, образования, здравоохранения, жилищно-коммунального хозяйства, комитет по благоустройству, строительству и т.д.).

В проекте устава в соответствии с ФЗ № 131 нашли отражение перечень вопросов местного значения (основа компетенции местных органов власти), формы прямого участия жителей в осуществлении местного самоуправления (выборы, публичные слушания, конференции, опросы граждан и т.п.), финансовые (городской бюджет) и экономические (муниципальное имущество) основы самоуправления Екатеринбурга. Стоит повториться, что перечисленные компоненты устава в обязательном порядке следуют из требований федерального законодательства. Но кое-что вошло в устав по инициативе авторов проекта. Например, в перечень

городских вопросов местного значения был включен вопрос, получивший название «комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования», который не вызвал никаких возражений у руководства города и регистраторов устава, несмотря на то, что ФЗ № 131 не предусматривает его в качестве такового, что, конечно, нонсенс.

Разработчики проекта систематизировали полномочия органов городской власти по отдельным блокам, чего не предусматривал первый устав Екатеринбурга. Оттого прежде они излагались бессистемно, чередуя «хозяйственные» полномочия с представительскими правами и обязанностями и т.п. Полномочия Главы города были классифицированы по пяти основным группам: представительские; по руководству Администрацией; во взаимоотношениях с городской Думой; в финансово-экономической сфере; контрольные полномочия. Кроме того, что этот технико-юридический прием позволил придать компетенции Главы Екатеринбурга системность в изложении, он еще к тому же был новаторским, так как в самом ФЗ № 131 полномочия главы муниципального образования отражены крайне поверхностно. В случае с городской Думой авторы придерживались требований федерального законодателя, который классифицировал полномочия представительных органов местного самоуправления на две группы: исключительные и иные. Исключительные полномочия Думы без каких-либо проблем были закреплены в проекте устава (они сформулированы в ФЗ № 131), а вот над иными полномочиями пришлось поработать творчески. Их следовало отыскать в огромном массиве законодательных и подзаконных актов. К таковым устав отнес, например, утверждение структуры Администрации по представлению Главы города, формирование Счетной палаты, назначение муниципальных выборов и т.п.

Обсуждение проекта сопровождалось беспрецедентной прежде информационной кампанией в виде специальных рубрик в газетах, «прямых линий» на телевидении и радио, встреч с горожанами в самых разных аудиториях, оформленных по случаю информационных стендов и прочее. В процессе обсуждения поступали разного рода предложения, направленные на совершенствование проекта устава, но откровенно говоря, их было немного. Гораздо больше было вопросов с просьбой разъяснить назначение устава, его правовую миссию, цели и особенности структуры. В общем и целом информационный этап прохождения устава оказался безболезненным.

Сложнее было с депутатами городской Думы, часть которых откровенно блокировала проект, были и такие, кто настаивал на юридическом закреплении гарантий депутатской деятельности, вроде, выплат бюджетных компенсаций по окончании депутатских

полномочий и до момента нового трудоустройства. Еще более сложным являлся процесс согласования проекта с регистратором устава, в роли которого в тот период выступало Правительство Свердловской области (Федеральный закон о государственной регистрации уставов муниципальных образований появился только 21 июля 2005 г.), а до того данный вопрос решался законами субъектов РФ.

Учитывая непростые отношения городских и областных властей, процесс согласования устава приобрел затяжной характер. Областное правительство не устраивали отдельные положения устава, например, то, что разработчики выпустили из его текста одно из оснований досрочного прекращения полномочий выборных должностных лиц и депутатов местного самоуправления, предусмотренного федеральным законом. Речь шла о смерти главы муниципального образования и депутатов представительного органа местного самоуправления (ст. 36, 37, 40 ФЗ № 131). Считая, что с этим основанием прекращения полномочий и без того все ясно, авторы просто не включили его в устав, не желая идти на поводу у глупостей законодателя. Это обстоятельство сразу же вызвало негативную реакцию регистратора, вынудившего вернуть-таки данную норму. Желание переиначить законодательную формулировку «дороги местного значения» в «дороги городского значения» в целях адаптации уставных норм к условиям города Екатеринбурга тоже не нашло поддержки в Правительстве области. Сложилось впечатление, что региональные чиновники тянули время, не были во всем объективны. В конце концов, и эта преграда была преодолена. 30 июля 2005 г. вышло распоряжение председателя Правительства Свердловской области А. Воробьева о государственной регистрации устава муниципального образования «город Екатеринбург».

И в период разработки, и в последующем звучали мнения, что принятый устав являет собой новую редакцию устава образца 1995 г. Это, конечно, не так. Появившийся в 2005 г. устав совершенно самостоятельный документ, принятый во исполнение требований кардинально обновленного федерального законодательства. Как по форме, так и по содержанию он разительно отличается от прежней городской «конституции». Но в особенности их отличает фактор стабильности, о чем уже говорилось выше. На долю первого устава не пришлось и сотой части тех изменений федерального законодательства, которые в массе своей заставили испещрить текст нынешнего устава поправками. Впрочем, то же самое может сказать глава любого российского муниципалитета: поток нововведений, сыплющихся, словно из рога изобилия, каждый раз вынуждает править уставы.

Минувшее время и накопленный опыт позволяют проанализировать наиболее характерные уставные

изменения, к которым относятся, во-первых, поправки, вызванные корректировкой федерального законодательства и, во-вторых, обусловленные местными (городскими) инициативами. Стоит сразу оговориться, что первая группа безоговорочно доминирует над второй.

В первой группе пальму первенства держат вопросы местного значения, в перечень которых федеральный законодатель вносил изменения по самым грубым подсчетам более 30 раз. Естественно, что точно такое же количество раз правился и устав Екатеринбурга, и это только в данной части. В соответствии с ФЗ № 131 в устав первоначально было включено 27 вопросов местного значения (плюсом «комплексное социально-экономическое развитие муниципального образования», предложенное разработчиками). В настоящее время таких вопросов уже 45, не считая тех, которые были исключены из ведения Екатеринбурга, опять-таки, вследствие перемен в федеральном законодательстве. О чем это свидетельствует? Во-первых, об увеличении обязанностей муниципальной власти в полтора раза в сравнении с принятым в 2003 г. ФЗ № 131. Во-вторых, о неоправданно высокой частоте вносимых законодательных поправок, происшедших в особенности на 2010–2014 гг. В-третьих, о нестабильности компетенции муниципальной власти как таковой, в том числе и в Екатеринбурге. В-четвертых, о полной зависимости муниципалитетов в данном вопросе от федерального законодательства, которое устанавливает вопросы местного значения и корректирует их. В-пятых, о насыщении компетенции органов местного самоуправления вопросами, являющимися государственными по своей сути: создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб, участие в профилактике терроризма и экстремизма, организация и осуществление мероприятий по гражданской обороне и т.п. Подтверждением государственного характера, скажем, последнего вопроса является Федеральный закон от 12 февраля 1998 г. № 28-ФЗ «О гражданской обороне», согласно которому «организация и ведение гражданской обороны являются одними из важнейших функций государства» (ст. 4). В-шестых, о появлении, начиная с 2011 г. новой группы вопросов местного значения, связанных с осуществлением различных видов муниципального контроля: дорожного и жилищного, земельного и лесного. При этом надо отметить, что органы местного самоуправления были лишены функции осуществления экологического муниципального контроля.

Устав Екатеринбурга идет следом за федеральным законодательством в вопросах, формально не отнесенных к местным делам, но к решению которых город может обращаться при наличии собственной заинтересованности, свободных финансовых и иных ресурсов.

Аналогичным образом обстоят дела с полномочиями муниципальной власти, перечисленными в ст. 17 ФЗ № 131. Надо только иметь в виду, что если вопросы местного значения Екатеринбурга сосредоточены исключительно в ФЗ № 131 (ст. 16), то его полномочия растворены в огромном количестве законодательных и подзаконных актов федерального и регионального уровня.

Любой, кто читает ст. 10 устава Екатеринбурга, может задаться вопросом, как полномочие по установлению официальных символов (герба, флага) муниципального образования может помочь в решении вопросов местного значения, а ведь именно так формулирует их целевое назначение федеральный законодатель. Для этого необходимы материальные и финансовые средства, организационные усилия и т.п., но никак не флаг, герб или гимн (в Екатеринбурге последний не принимался вообще). И, тем не менее, авторы проекта устава вынуждены были воспризвести это более чем странное положение. За годы действия устава Екатеринбурга перечень полномочий органов городской власти пополнился новыми обязанностями по организации тепло- и водоснабжения, водоотведения, утверждению и реализации муниципальных программ в области энергосбережения и повышения энергетической эффективности, программ развития коммунальной инфраструктуры муниципального образования, явившихся результатом многочисленных законодательных новелл.

Примером иных уставных поправок, вызванных новациями на федеральном уровне, стал изменившийся порядок формирования городской Думы. Довольное долгое время Екатеринбург придерживался мажоритарной системы выборов, в соответствии с которой депутаты избирались вплоть до сентября 2013 г. Главное ее достоинство в простоте организации выборов, их прозрачности, узнаваемости депутатов, за которых голосуют избиратели. Изменившиеся федеральные условия проведения выборов в представительные органы местного самоуправления вынудили город перейти к смешанной (мажоритарно-пропорциональной) системе, что повлекло за собой увеличение численности депутатов до 36 чел. Половина состава Думы теперь избирается по 18 одномандатным избирательным округам со средней нормой представительства избирателей в каждом округе около 60 тыс. человек. Вторая половина депутатского корпуса избирается по партийным спискам, выдвинутым политическими партиями и общественными объединениями. Потенциальная возможность участия общественных объединений в муниципальных выборах устанавливается федеральным избирательным законодательством в качестве исключения. В избирательных кампаниях по выборам представительных органов государственной власти участвуют только политические партии.

Смешанный порядок проведения выборов заметно усложнил избирательные процедуры в городе. Избирательная практика 2013 г. показала, что партии конкурировали не только между собой, но и внутри себя посредством, так называемых внутрипартийных территориальных групп – модное ныне явление, инициированное сверху. Пожалуй, главным минусом пропорциональной системы является то, что партийные списки кандидатов комплектуются исключительно из предпочтений собственного партийного руководства, которое также определяет замену депутатам, досрочно прекратившим свои полномочия. Недавний случай с выбытием Л. Фечиной из состава Екатеринбургской городской Думы привел к публичному спору о том, кто придет ей на смену от партии «Единая Россия», завершившийся судебным процессом. Существуют также серьезные сложности в узнаваемости депутатов-партийцев избирателями, интересы которых те должны представлять.

Под давлением извне органом местного самоуправления в апреле 2014 г. стала Счетная палата Екатеринбурга, хотя Федеральный закон от 7 февраля 2011 г. № 6-ФЗ «Об общих принципах организации и деятельности контрольно-счетных органов субъектов Российской Федерации и муниципальных образований» [7] не предусматривают для нее такой статус. В соответствии с ним Счетная палата всего лишь орган внешнего муниципального финансового контроля, образуемый представительным органом муниципального образования. Она и не может быть органом местного самоуправления, хотя бы потому, что тот решает все вопросы местного значения без какого-либо изъятия, в то время как контрольные органы муниципальных образований таким правом не обладают. Их компетенция сводится к вопросам, ограниченным сферой местного бюджета и соблюдением порядка управления и распоряжения муниципальной собственностью. Именно на этой позиции строилось отношение к городской Счетной палате прежде, когда она не являлась органом местного самоуправления.

Вторая группа изменений, инициированных собственно Екатеринбургом, немногочисленна. Они касались создания постоянно действующей городской избирательной комиссии (не являющейся органом местного самоуправления), увеличения срока полномочий городской Думы и Главы Екатеринбурга до 5 лет (прежде – 4 года). Пятилетний срок полномочий максимально допустимый для выборных органов, должностных лиц местного самоуправления и государственной власти, кроме Президента Российской Федерации (6 лет). Он установлен для Екатеринбургской городской Думы и Главы города, избранных в сентябре 2013 г.

Главным элементом модернизированного за прошедшие годы устава Екатеринбурга явилось изменение

системы городской власти в конце 2010 г. Признать это однозначно добровольным шагом нельзя, потому что на город оказывалось давление бывшим губернатором Свердловской области В. Мишариным. В период 2009–2010 гг. федеральный центр, используя руководителей регионов, активно продвигал новую на тот момент модель муниципальной власти, получившей название «двухголовой». Примерно таким же образом федеральные власти действуют в настоящее время при попытках дробления крупных российских городов на самостоятельные муниципальные образования.

Были регионы, где «двухголовая» модель внедрялась тотальным образом, охватывая все крупные муниципалитеты, в первую очередь муниципальные районы и городские округа (Ханты-мансийский автономный округ – Югра). В Свердловской области, уже имевшей в своем составе несколько самоуправляющихся территорий с двумя главами (опыт которых никогда ранее не изучался и тем более не преподносился в качестве передового), главным объектом реформирования стал Екатеринбург. В ноябре 2010 г. Глава Екатеринбурга А. Чернецкий, бывший в этой должности и одновременно руководивший Администрацией города в течение 18 лет, досрочно сложил свои полномочия.

На смену ему пришел председатель городской Думы Е. Порунов, избранный Главой города своими коллегами – депутатами. Возник вопрос о новой, прежде незнакомой Екатеринбургу фигуре руководителя исполнительной власти города. Им стал А. Якоб, назначенный на должность главы Администрации в результате ее замещения по контракту. Что отличает главу муниципального образования от главы местной администрации?

За вывеской «глава муниципального образования», несмотря на высокий законодательный статус высшего должностного лица, практически нет властных полномочий. Все они главным образом представительские по своей природе, сводимые к поздравлениям, встречам и проходам официальных делегаций, дипломатических представителей иностранных государств, дежурным поездкам в Москву на официальные мероприятия (если позовут), участию в торжествах и т.п. Есть, конечно, другая группа обязанностей, связанных с руководством Думой, но возглавлять представительный орган из трех десятков депутатов и сотрудников аппарата (муниципальных служащих) дело не самое обременительное. Итак, глава муниципалитета – руководитель Думы – это громкий титул при минимуме полномочий. И не более того.

Глава местной администрации человек формально подчиненный, контрактник, фактически наемный служащий, но с огромными финансовыми и хозяйственными полномочиями. Он распоряжается средствами местного бюджета, в его руках административные

рычаги управления, мобильный аппарат из полутора тысяч муниципальных служащих, наконец, авторитет хозяйственника. Именно он по факту хозяин в городе, а не глава муниципального образования. Очевидно, что в самой законодательной модели, где начальник де-юре один, а де-факто боссом является другой, изначально заложен конфликт. Он, как правило, рано или поздно дает о себе знать. Примеры многих российских городов, по неосторожности или под давлением избравших «двухголовую» модель власти, свидетельствуют об этом. Но в Екатеринбурге такого рода конфликтов не было. Во всяком случае, пока.

Глава Администрации согласно Федеральному закону от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» [8] является муниципальным служащим, замещающим должность муниципальной службы. Руководитель муниципального образования муниципальным служащим не является. Он замещает выборную муниципальную должность (ч. 1 ст. 1, ч. 1. ст. 6 Федерального закона о муниципальной службе в РФ). Это игра слов заставляет многих путаться, не понимая, кто есть кто.

Глава муниципального образования приобретает полномочия в результате избрания населением либо депутатами представительного органа местного самоуправления. Руководитель местной администрации (часто именуемый на иностранный манер «сити-менеджером») назначается представительным органом муниципального образования.

Требования к кандидатам на должность главы муниципалитета формулируются главным образом Федеральным законом от 12 июня 2002 г. № 67-ФЗ «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» [9]. Требования к претендентам на должность главы местной администрации заложены в уставах муниципальных образований, положениях о порядке проведения конкурса на замещение данной должности в соответствии с требованиями федерального и регионального законодательства о муниципальной службе.

Сравнительный анализ этих требований свидетельствует о полной их противоположности, причем, по всем основаниям. Кандидат в мэры может не иметь высшего образования (федеральное законодательство о выборах квалифицирует образовательный ценз как ограничение пассивного избирательного права). Напротив, в уставе Екатеринбурга в качестве условия к кандидатам в «сити-менеджеры» устанавливается наличие высшего образования. Для последнего важен стаж муниципальной или государственной службы (не менее 6 лет) либо стаж работы по специальности (не менее 7 лет), стаж работы на руководящих должностях (не менее 5 лет) в органах власти либо в областях промышленного производства, финансов,

права, государственных или муниципальных учреждений. Главе муниципального образования такой стаж не нужен (это ограничение права быть избранным). Возрастной ценз мэра минимален (21 год), возраст кандидата в главы местной администрации не менее 35 лет. Претендент на должность руководителя муниципалитета может и не проживать в Екатеринбурге (ограничение пассивного избирательного права), кандидат в «сити-менеджеры» на момент подачи заявления об участии в конкурсе должен проживать в городе не менее 10 лет в совокупности (ст. 38-1 устава Екатеринбурга). Отсутствие неснятой или непогашенной судимости – табу для главы администрации. Для претендента в мэры запретом является осуждение к лишению свободы за совершение тяжких преступлений, судимость которых снята или погашена – до истечения 10 лет со дня снятия или погашения судимости; за совершение особо тяжких преступлений – до истечения 15 лет со дня снятия или погашения судимости.

Очевидно, что количественных и качественных требований к главам местных администраций несравненно больше, нежели квалификационных критериев для главы муниципального образования. Но при этом, повторимся, первый – подчиненный, а второй – начальник. Таковы парадоксы российского законодательства!

В период с ноября 2010 г. по настоящее время в Екатеринбурге сменились три законодательные модели организации городской власти. Длительный период доминировала модель избранного населением Главы города, являющегося руководителем Администрации (А. Чернецкий). В период с ноября 2010 по сентябрь 2013 г. устав фиксировал модель, когда Глава города избирался депутатами городской Думы и одновременно возглавлял ее (Е. Порунов). Именно с этого момента устав закрепил громоздкое официальное наименование его должности: «Глава Екатеринбурга – Председатель Екатеринбургской городской Думы». С сентября 2013 г. по настоящее время Глава Екатеринбурга избирается населением на полноценных муниципальных выборах и одновременно председательствует в Думе (Е. Ройзман). При этом последний не является депутатом городской Думы в отличие от Е. Порунова, который таковым был. Во втором и третьем случаях Администрацию города возглавляет «сити-менеджер» (А. Якоб), проходивший процедуру назначения по конкурсу уже дважды (2010, 2013 гг.).

Казалось бы, Екатеринбург исчерпал все возможные законодательные варианты устройства городской власти. Но, нет. В феврале 2015 г. в ФЗ № 131 внесены дополнения, расширившие классификатор организационных схем муниципальной власти за счет двух новых версий [10]. Первая предполагает избранного представительным органом местного самоуправления из своего состава главу, который руководит администрацией

(ранее это запрещалось). Вторая предусматривает избрание главы также представительным органом, но не из его состава, а по предложению конкурсной комиссии (прежде в таком порядке назначался только «сити-менеджер»). При этом глава руководит местной администрацией.

Какое отношение обе схемы могут иметь к Екатеринбургу? Самое непосредственное. В стране, в том числе и в Свердловской области уже начался процесс перевода муниципалитетов к модели главы, прошедшего «сито» конкурсной комиссии и впоследствии избранного депутатами думы. Важно знать, что федеральный законодатель переложил все вопросы в этой части на органы государственной власти субъектов РФ, «вооружив» их соответствующими полномочиями по принятию на этот счет собственных законов. В Свердловской области только в марте-мае этого года принято уже около десятка таких законодательных актов. Именно эта модель негласно объявлена трендом современной муниципальной практики, к участию в котором будут склонять и Екатеринбург. К сожалению, муниципалитеты перестали быть самостоятельными в выборе параметров собственной власти, действуя по большей части под диктовку федерального центра и регионов.

Это, конечно, предположения, но не на пустом месте. События последних полутора лет указывают на прямую заинтересованность областных властей в раздроблении Екатеринбурга, Нижнего Тагила и Каменск-Уральского на новые муниципальные образования по числу районов в этих городах. Соответствующая законодательная база в области уже подготовлена, но видя сопротивление местных органов, события пока не фиксируются.

Таким образом, видимые перспективные изменения устава Екатеринбурга, равно как и самого города, связываются с этими двумя главными вопросами, не считая текущих поправок, вызванных динамично развивающимся федеральным законодательством.

Резюмируя еще раз назначение устава Екатеринбурга, подчеркнем, что он выполняет функцию правового регулятора разнородных по своему содержанию муниципальных отношений, служит источником всех иных муниципальных (городских) правовых актов, гарантирует реализацию отдельных гражданских прав, в первую очередь в сфере управления муниципальным образованием. Нельзя сбрасывать со счетов и «просветительскую» миссию устава, служащего в этом смысле своеобразным «юридическим путеводителем» по нашему городу. Эти соображения позволяют сделать вывод о позитивной правовой перспективе уставов муниципальных образований, которые еще долгое время будут сохранять свой статус документов высшей юридической силы в системе муниципальных правовых актов.

Литература:

- 1 Ведомости СНД и ВС РСФСР. 1991. № 29. Ст. 1010.
- 2 Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506.
- 3 Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
- 4 О государственной регистрации уставов муниципальных образований: Федеральный закон от 21 июля 2005 г. № 97 // Собрание законодательства РФ. 2005. № 30 (часть I). Ст. 3108.
- 5 Об установлении границ муниципального образования «город Екатеринбург» и наделении его статусом городского округа: Закон Свердловской области от 12 октября 2004 г. № 95-ФЗ // Собрание законодательства Свердловской области. 2004. № 10. Ст. 1470.
- 6 См. подробнее: Выдрин И. В. Законодательство субъектов Российской Федерации (Уральский федеральный округ). Екатеринбург, 2013. С. 136–138.
- 7 Собрание законодательства РФ. 2011. № 7. Ст. 903.
- 8 Собрание законодательства РФ. 2007. № 10. Ст. 1152.
- 9 Собрание законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
- 10 О внесении изменений в статьи 32 и 33 Федерального закона «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» и Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 3 февраля 2015 г. № 8-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2015. № 6. Ст. 886.

References:

- 1 Bulletin of the Congress of People's Deputies and the Supreme Council of the RSFSR. 1991. № 29. Art. 1010.
- 2 Collection of the legislation the Russian Federation. 1995. № 35. Art. 3506.
- 3 Collection of the legislation the Russian Federation. 2003. № 40. Art. 3822.
- 4 On state registration of municipal charters: Federal Law of July 21, 2005 № 97 // Collection of the legislation the Russian Federation. 2005. № 30 (Part I). Art. 3108.
- 5 On establishing the boundaries of the municipality "City of Ekaterinburg" and endowing its status of city district: Law of Sverdlovsk region on October 12, 2004 № 95-FZ // Collection of the legislation of the Sverdlovsk region. 2004. № 10. Art. 1470.
- 6 See details: Vydrin I. V. The legislation of the Russian Federation (Urals Federal District). Yekaterinburg, 2013. P. 136–138.
- 7 Collection of the legislation the Russian Federation. 2011. № 7. Art. 903.
- 8 Collection of the legislation the Russian Federation. 2007. № 10. Art. 1152.
- 9 Collection of the legislation the Russian Federation. 2002. № 24. Art. 2253.
- 10 On Amendments to Article 32 and 33 of the Federal Law "On Basic Guarantees of Electoral Rights and the right to participate in a referendum of citizens of the Russian Federation" and the Federal Law "On General Principles of Local Government in the Russian Federation": Federal Law of February 3, 2015, № 8-FZ // Collection of the legislation the Russian Federation. 2015. № 6. Art. 886.

ОТДЕЛЬНЫЕ ПРОБЛЕМЫ ОБЕСПЕЧЕНИЯ ЭФФЕКТИВНОЙ ОРГАНИЗАЦИИ ДЕЯТЕЛЬНОСТИ ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ НА ОСНОВЕ ПРИНЦИПОВ КОНСТИТУЦИОНАЛИЗМА

Морозова А. С.

кандидат юридических наук, доцент кафедры конституционного и международного права Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 март а, д. 66, morozova_as@mail.ru

УДК 342.55

ББК 67.400.7

Цель. Проанализировать различные научные подходы и теории конституционализма, федеральное законодательство в сфере местного самоуправления. На основе анализа сформулировать предложения по обеспечению эффективной организации деятельности органов местного самоуправления на основе принципов конституционализма.

Методы. Ретроспективный анализ сущности концепций конституционализма, а также сравнительный и формально-логический метод изучения анализируемого предмета.

Результаты. Выявлены некоторые расхождения в юридическом закреплении и фактической реализации местного самоуправления в России, сформулированы авторские предложения по совершенствованию правовой охраны местного самоуправления в Российской Федерации, основанные на принципах конституционализма.

Научная новизна. Обосновывается связь доктрины конституционализма и местного самоуправления как независимого вида публичной власти, на основе анализа действующего законодательства формируются предложения по совершенствованию реализации местного самоуправления и его правовой охране в Российской Федерации.

Ключевые слова: местное самоуправление, конституционализм, органы местного самоуправления, граждане, референдум.

SOME PROBLEMS OF PROVIDING AN EFFECTIVE STRUCTURE OF LOCAL GOVERNMENT BASED ON PRINCIPLES OF CONSTITUTIONALISM

Morozova A. S.

Candidate of Law, Associate Professor of Constitutional and International Law Department of the Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 marta St., Yekaterinburg, 620990, morozova_as@mail.ru

Purpose. To analyze the different scientific approaches and theories of constitutionalism, the federal legislation on local self-government. Based on the analysis formulate proposals to ensure effective organization of local government based on the principles of constitutionalism.

Methods. Retrospective analysis of the essence of the concepts of constitutionalism, as well as comparative and the formal-logical method for the study of the analyzed object.

Results. The author reveals some differences in legal consolidation and the actual implementation of local government in Russia, author formulated proposals to improve the legal protection of local self-government in the Russian Federation, based on the principles of constitutionalism.

Scientific novelty. The article explains the relationship of the doctrine of constitutionalism and the local government as an independent type of public authority, based on an analysis of the current legislation generated proposals to improve the implementation of the local government and its legal protection in the Russian Federation.

Key words: local self-government, constitutionalism, local governments, citizens, referendum.

Политическая и правовая реформы в Российской Федерации привели к изменению правового механизма регулирования организации и осуществления местного самоуправления в стране. В современных условиях усилился интерес как науки, так и практики к вопросам создания оптимальной модели местного самоуправления и повышения эффективности деятельности органов местного самоуправления.

Исходя из положений Конституции Российской Федерации (ст. 3, ст. 12) можно говорить о двух аспектах понимания местного самоуправления в России. Во-первых, в понятие публичной власти, помимо государственной власти Конституция РФ включает еще и муниципальную, поэтому местное самоуправление возможно рассматривать как институт системы государства. Во-вторых, статья 12 Конституции РФ устанавливает, что органы местного самоуправления не входят в структуру органов государственной власти, закрепляя тем самым, право населения формировать специальные органы, решать вопросы местного значения посредством различных форм коллективного и индивидуального участия, без вмешательства органов государственной власти. Как отмечает Т. М. Бялкина «вместе с тем, закрепление в Конституции РФ местного самоуправления в качестве основы конституционного строя, означает, что государство признает и защищает права местных территориальных коллективов, считает их интересы не менее значимыми, чем интересы самого государства» [1, с. 349]. Кроме того же статья 12 Конституции РФ не только признает, но и гарантирует местное самоуправление.

Теоретическая концепция конституционализма определяет местное самоуправление как элемент демократии, который способствует не только развитию свобод на местном уровне, но и выступает в качестве ограничителя вмешательства государства в решение вопросов местного значения, вытекающих из особенностей их совместного проживания на отдельных территориях. Также в рамках концепции, можно говорить о заинтересованности российского государства в развитии местного самоуправления, поскольку значительное количество прав и свобод реализуется именно на местном уровне. Чем качественнее решаются вопросы на уровне муниципалитета, тем выше уровень жизни в государстве в целом. Однако реальность российского местного самоуправления далека от идеала, гарантии местного самоуправления, предусмотренные Конституцией РФ, реализуются не в полном объеме. На

сегодняшний день, существует ряд проблем, которые приводят некоторым трудностям в обеспечении эффективной организации органов местного самоуправления организации на основе принципов конституционализма.

Одна из наиболее существенных проблем, это нестабильность федерального законодательства в сфере местного самоуправления. В последние годы в Федеральный закон «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее закон № 131-ФЗ) [2] было внесено большое количество поправок, которые не всегда способствует реализации конституционных принципов и гарантий на местном уровне. Так, увеличение объема полномочий без достаточного финансово-экономического обеспечения, привело к серьезным проблемам в деятельности муниципалитетов. Стоит согласиться с мнением И. Б. Борисова и А. В. Игнатова, которые отмечают, что государственное воздействие на местное самоуправление, не всегда направлены на реализацию принципов конституционализма. Внедрение пропорциональной системы на муниципальных выборах без учета конкретных особенностей муниципальных образований привело к отстранению населения от процедуры формирования органов местного самоуправления, порождая недоверие к власти. [3, с. 45]. При немногочисленном составе представительного органа эффективность его работы может обеспечить лишь мажоритарная система, где на первом месте – личные, деловые качества кандидата, его знание местных проблем и готовность активно работать с избирателями, а не партийная принадлежность. Поэтому и партийная работа в муниципальных образованиях должна строиться на этих же принципиальных началах.

Стоит отметить, что пропорциональная система обеспечила возможность привлечение молодежи и способствовала снижению возрастного ценза для пользования пассивного избирательного права. При отсутствии профессионального опыта, 18-летние граждане вряд ли выдержат конкурентную борьбу на муниципальных выборах по мажоритарной системе.

Пропорциональная система позволяет реализовать данное положение, однако зачастую приводит к лоббированию интересов политических элит и предпринимательского сообщества разного уровня, что приводит к снижению эффективности деятельности органов местного самоуправления и их «государствлению». Как отмечает О. И. Баженова, «молодежь, которая рассматривает муниципальное представительство в качестве удачного старта в политической деятельности, обеспечивает «послушное» голосование при принятии решений на муниципальном уровне.» [4, с. 369]. Связи с широким распространением смешанных избирательных систем на муниципальном уровне, необходимо разработать механизмы ответственности перед избирателями депутатов представительных органов местного самоуправления, избранных по партийным спискам. Перед населением выборное лицо должно отвечать по основаниям «недоверия» жителей данному лицу.

Значительному реформированию был подвергнут институт главы муниципального образования. Введение нормы, закрепленной в статье 74.1. Закона № 131-ФЗ, об удалении главы муниципального образования в отставку по решению представительного органа, или по инициативе высшего должностного лица субъекта Российской Федерации, ставит глав муниципальных образований в полную зависимость от данных субъектов. [5]

Федеральный закон от 27.05.2014 N 136-ФЗ, закрепил применение контрактной основы полномочий главы местной администрации и окончательно лишил его возможности реального влияния на положение дел в муниципальных образованиях. К тому же закон существенно отстранил население муниципалитета от участия в принятии решений в муниципальных образованиях, также лишив их возможности влияния на деятельность главы местной администрации, что на наш взгляд, противоречит принципам местного самоуправления, закрепленных в Конституции РФ.

Также к серьезному лоббированию интересов политических и экономических элит, может привести и отсутствие обязательного конкурса на замещение должностей муниципальной службы. Федеральный закон от 2 марта 2007 г. N 25-ФЗ «О муниципальной службе в Российской Федерации» предусматривает возможность проведения конкурса, по желанию муниципального органа. [5, ст. 17] Для исключения коррупционных факторов и более активного включения граждан в процессы формирования муниципальных органов, необходимо введение норм, которые бы устанавливали обязательное проведение конкурса на замещение должностей муниципальной службы, в результате которого осуществлялась оценка профессионального уровня претендентов, их соответствие

установленным квалификационным требованиям к должности.

Следующий аспект, который хотелось бы отметить, по старому федеральному закону от 28 августа 1995 года № 54-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее Закон от 28 августа 1995 г) население имело более широкий спектр самостоятельности: в частности, закреплялась возможность, принимать уставы муниципальных образований, досрочно распускать выборные коллегиальные органы, отозвать должностных лиц. [7]. Закон № 131-ФЗ, закрепляя целый ряд демократических мер, лишил население возможности принимать уставы муниципальных образований, закрепив данное право за исключительной компетенцией представительного органа муниципального образования [2, ст. 35], а также возможность отозвать выборное лицо стала практически нереализуемой.

Следует обратить внимание на то, что вопрос о том, какие органы местного самоуправления должны быть обязательно созданы в муниципальном образовании, решается в Законе № 131-ФЗ иным образом, чем это было предусмотрено положениями Закона от 28 августа 1995 г.

В Законе от 28 августа 1995 г. в качестве обязательного признавалось наличие только выборных органов местного самоуправления муниципальных образований (п. 2 ст. 14). Это положение согласовано с п. 2 ст. 3 Европейской хартии местного самоуправления [8, ст. 4466], где закреплено, что право органов местного самоуправления решать дела, входящие в предметы их ведения, осуществляется советами или собраниями, состоящими из членов, избранных путем свободного, тайного, равного, прямого и всеобщего голосования. Согласно Закону от 28 августа 1995 г. все другие органы местного самоуправления, помимо выборных органов, должны были определяться самостоятельно муниципальными образованиями. Конституционный Суд РФ в своем Определении от 21 февраля 2002 г. № 26-О признал, что местное сообщество может вообще не предусматривать в своем уставе должность главы муниципального образования – выборного должностного лица [9].

Другой подход используется в Законе № 131-ФЗ, который устанавливает, что в муниципальном образовании в обязательном порядке должны создаваться: представительный орган муниципального образования, глава муниципального образования, местная администрация (исполнительно-распорядительный орган муниципального образования). Данный подход, на наш взгляд, не соответствует положениям статьи 131 Конституции РФ, в которой закреплено, что структура органов местного самоуправления определяется населением самостоятельно.

В статье 3 Конституции РФ закрепляется, что высшим и непосредственным выражением власти народа, является референдум. Именно при помощи референдума, народ может самостоятельно принимать решение и реализовывать свои конституционные права. Однако, данная форма выражения воли народа, используется очень редко на муниципальном уровне. Граждане не хотят, а иногда и просто не имеют финансовой возможности. В соответствии с федеральным законом от 12 июля 2012 года № 67 «Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации» (далее Закон № 67-ФЗ) [10]. В соответствии п.2 статьи 58 Закона № 6 7-ФЗ инициативная группа по проведению референдума обязана создать собственный фонд для финансирования своей деятельности по выдвижению инициативы проведения референдума, а также деятельности, направленной на получение определенного результата на референдуме. К тому же Законом № 131-ФЗ закрепляет достаточно жесткие сроки проведения референдума по вопросу определения структуры органов местного самоуправления вновь образованного муниципального образования. В соответствии п. 5 статьи 34 Закона № 131-ФЗ, референдум проводится в случае, если в течение одного месяца со дня вступления в силу закона субъекта Российской Федерации об установлении границ соответствующего муниципального образования с инициативой о проведении местного референдума выступила группа

жителей муниципального образования, обладающих избирательным правом.

Анализируя данные Центральной избирательной комиссии, референдумы были проведены лишь в некоторых субъектах, – в частности в Тюменской области и в республике Башкирия [11]. В большинстве случаев, структура органов местного самоуправления определялась представительным органом вновь образованного муниципального образования после его избрания.

Вышеназванные аспекты позволяют сделать вывод о том, что отсутствие «реального» местного самоуправления, ведет к утрате демократических форм гражданской активности и искоренению форм совместной деятельности на общее благо, что может привести к использованию публичных интересов в личных целях. Закрепленная в Конституции РФ модель местного самоуправления не допускает прямого вмешательства федеральной и региональной власти в вопросы местного значения. Для более активного включения граждан в процессы формирования муниципальных органов, необходимо не только де-юре закрепить конституционные гарантии и права граждан на местное самоуправление, но и де-факто создать оптимальные условия для их реализации. Поэтому формы взаимодействия государства и муниципальных образований должны быть выстроены на основе принципов конституционализма, что обеспечит эффективную организацию деятельности органов местного самоуправления и повышения активности граждан.

Литература:

1. *Бялкина Т. М.* Конституционализм и российское местное самоуправление: теория и практика – Теория и практика российского конституционализма: сборник докладов научно-практической конференции, посвященной 75-летию со дня рождения О. Е. Кутафина /отв. редактор В. И. Фадеев. М.: Издательский центр Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 2013. 432 с.
2. Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 (ред. от 30.03.2015) № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
3. *Борисов И. Б., Игнатюк А. В.* Некоторые конституционно-правовые аспекты организации выборов по пропорциональной системе в представительные органы муниципальных образований // Конституционное и муниципальное право. 2011. № 9. С. 45–47.
4. *Баженова О. И.* Отдельные проблемы конституционализации местного самоуправления – Теория и практика российского конституционализма: сборник докладов научно-практической конференции, посвященной 75-летию со дня рождения О. Е. Кутафина /отв. редактор В. И. Фадеев. М.: Издательский центр Университета имени О. Е. Кутафина (МГЮА), 2013. 432 с.

References:

1. *Belkina T. M.* Constitutionalism and the Russian local government: theory and practice – Theory and practice of Russian constitutionalism: collection of papers of scientific-practical conference dedicated to the 75th anniversary of O. Kutafin / Executive Editor V.I. Fadeev. M.: Publishing Center of the University named after O. E. Kutafina (MGYuA), 2013. 432 p.
2. On General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation: The Federal Law of 06.10.2003 (ed. by 30.03.2015) № 131-FZ // Collection of Laws of the Russian Federation. 2003. № 40. Art. 3822.
3. *Borisov I. B., Ignatuk A. V.* Some constitutional and legal aspects of the organization of elections by proportional representation in the representative bodies of municipalities // Konstitucionnoe I municipalnoye pravo. 2011. № 9. P. 45–47.
4. *Bajenova O. I.* Selected Issues of constitutionalization of local self-government – Theory and practice of Russian constitutionalism: collection of papers of scientific-practical conference dedicated to the 75th anniversary of O. Kutafin / Executive Editor V.I. Fadeev. M.: Publishing Center of the University named after O. E. Kutafina (MGYuA), 2013. 432 p.

Литература:

- 5 О внесении изменений в ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»: Федеральный закон от 07.05.2009 № 90-ФЗ [электронный ресурс]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (дата обращения 01.07.2015)
- 6 О муниципальной службе в Российской Федерации: Федеральный закон от 2 марта 2007 г. № 25-ФЗ [электронный ресурс]. URL: <http://base.garant.ru/12152272/4> (дата обращения 01.07.2015)
- 7 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 28 августа 1995 года № 54-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1995. № 35. Ст. 3506
- 8 Европейская хартия местного самоуправления ETS № 122 (Страсбург, 15 октября 1985 г.) // Собрание законодательства Российской Федерации. 7 сентября 1998. № 36. Ст. 4466; Бюллетень международных договоров. Ноябрь 1998. № 11.
- 9 Определение Конституционного Суда РФ от 21 февраля 2002 г. № 26-О // Вестник КС РФ. 2002. № 4.
- 10 Об основных гарантиях избирательных прав и права на участие в референдуме граждан Российской Федерации: Федеральный закон от 12 июля 2012 года № 67 // Сборник законодательства РФ. 2002. № 24. Ст. 2253.
- 11 Вестник Центральной избирательной комиссии РФ. 2006. № 5 С. 65.

References:

- 5 On Amendments to the Federal Law “On General Principles of Local Government in the Russian Federation”: The Federal Law of 07.05.2009 № 90-FZ [e-resource]. URL: <http://www.pravo.gov.ru> (date of reference 01.07.2015).
- 6 On Municipal Service in the Russian Federation: the Federal Law of March 2, 2007 № 25-FZ [e-resource]. URL: <http://base.garant.ru/12152272/4> (date of reference 01.07.2015)
- 7 On General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation: the Federal Law of August 28, 1995 № 54-FZ // Collection of Laws of the Russian Federation. 1995. № 35. Art. 3506
- 8 European Charter of Local Self-Government ETS № 122 (Strasbourg, October 15, 1985) // Collection of Laws of the Russian Federation. 7 September 1998. № 36. Art. 4466; Bulletin of international agreements. November 1998. № 11.
- 9 Determination of the Constitutional Court of the Russian Federation of February 21, 2002. № 26-O // Bulletin of the Constitutional Court. 2002. № 4.
- 10 On Basic Guarantees of Electoral Rights and the Right to Participate in a Referendum of Citizens of the Russian Federation: Federal Law of July 12, 2012 № 67 // Collection of Laws of the Russian Federation. 2002. № 24. Art. 2253.
- 11 Bulletin of the Central Election Commission. 2006. № 5 P. 65.

**ОСОБЕННОСТИ РЕАЛИЗАЦИИ
ГОСУДАРСТВЕННЫХ ПОЛНОМОЧИЙ
ПО ПРИВЛЕЧЕНИЮ К АДМИНИСТРАТИВНОЙ
ОТВЕТСТВЕННОСТИ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО
САМОУПРАВЛЕНИЯ (НА ПРИМЕРЕ
ОРГАНОВ МУНИЦИПАЛЬНОЙ ВЛАСТИ
В СВЕРДЛОВСКОЙ ОБЛАСТИ)**

Алиев Ф. А.

соискатель, ассистент кафедры административного и финансового права Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, alievfarid@yandex.ru

Тепляков И. И.

аспирант, ассистент кафедры конституционного и международного права Уральского института управления – филиала, Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации (Россия), 620990, Россия, г. Екатеринбург, ул. 8 марта, д. 66, igor.teplyakov@uapa.ru

УДК 342.55
ББК 67.400.7

Цель: Исследование направлено на анализ правовой природы административного принуждения, осуществляемого органами местного самоуправления в Российской Федерации, на определение его места в системе компетенции органов муниципальной власти и выявление особенностей его реализации органами местного самоуправления муниципальных образований в Свердловской области.

Методология: Исследование базируется на сравнительно-правовом и формально-логическом методах изучения анализируемого предмета, что позволило определить особенности нормативного закрепления порядка реализации административного принуждения органами муниципальной власти, выявить некоторые коллизии и правовые пробелы по вопросам взаимодействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления в рамках реализации публично-правового принуждения данного вида.

Результаты: определены механизмы передачи государственных полномочий по привлечению к административной ответственности органами местного самоуправления, виды муниципальных образований, которые могут быть наделены вышеуказанными государственными полномочиями и особенности их реализации.

Научная новизна: сформулированы авторские классификации предметов ведения органов местного самоуправления в России и классификация вопросов местного значения, обоснован тезис об идентификации органов местного самоуправления как субъектов административного принуждения.

Ключевые слова: компетенция, муниципальное образование, предметы ведения, вопросы местного значения, органы местного самоуправления, административное принуждение, административная ответственность, административные комиссии.

FEATURES OF REALIZATION OF THE PUBLIC AUTHORITY TO THE ADMINISTRATIVE LIABILITY OF LOCAL GOVERNMENTS (ON THE EXAMPLE OF MUNICIPAL AUTHORITIES IN THE SVERDLOVSK REGION)

Aliev F. A.

applicant, Assistant of the Administrative and Financial Law Department of the Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 marta St., Yekaterinburg, 620990, alievfamid@yandex.ru

Teplyakov I. I.

PhD student, Assistant of the Constitutional and International Law Department of the Ural Institute of Management-branch of Russian Presidential Academy of National Economy and Public Administration (Russia), 66, 8 marta St., Yekaterinburg, 620990, igor.teplyakov@uapa.ru

Purpose: The study aims to analyze the legal nature of administrative coercion exercised by local authorities in the Russian Federation, to determine its place in the jurisdiction of the municipal authorities and to determine the characteristics of its implementation by local authorities of municipalities in the Sverdlovsk region.

Methodology: The study is based on comparative legal and formal-logical method of studying the analyzed object, allowing to determine the features of the regulatory procedure for implementing consolidation of administrative coercion municipal authorities, revealed some conflicts and legal spaces for interaction between the state authorities of the Russian Federation and local self-government within the framework of public law enforcement of this type.

Results: The authors have identified mechanisms for the transfer of state powers in bringing to administrative responsibility of local authorities, identified the types of municipalities that may be endowed with state powers that mentioned above and the peculiarities of their implementation.

Scientific novelty: the author formulated the classification of terms of local governments' reference in Russia and classification of local issues, substantiated the thesis on identification of local governments as agents of administrative coercion.

Key words: competence, municipal, objects of reference, local issues, local authorities, administrative enforcement, administrative responsibility, administrative commissions.

Как известно, отличительной чертой решения вопросов государственного строительства в большинстве современных государств является дифференция публичной власти на государственную и местную (муниципальную). В свою очередь, реальное функционирование местной власти является одним из признаков, характеризующих государство как демократическое и правовое. Следуя этому обстоятельству, Конституция Российской Федерации [1, ст. 12] признает и гарантирует независимость местного самоуправления в пределах его полномочий. Однако в вопросе правового регулирования организации местного самоуправления Конституция России и федеральное законодательство, по нашему мнению, содержат некоторые упущения.

В частности, в Основном законе Российской Федерации не нашла своего отражения компетенция местного самоуправления, что, по нашему мнению, является весьма существенным правовым пробелом. Отсутствие нормативного закрепления данной базовой правовой категории затрудняет попытку раскрытия особенностей местного самоуправления как независимого вида публичной власти, а также его взаимосвязи с институтами публично-правового принуждения, в частности, административного принуждения. С учетом вышеизложенного, опираясь на исследования ведущих российских правоведов, посвященных

рассматриваемой проблеме [2], [3], [4], следует сформулировать цели исследования:

1. Ориентируясь на действующее законодательство Российской Федерации, сформулировать и классифицировать предметы ведения органов местного самоуправления в современной России;
2. Систематизировать полномочия органов местного самоуправления, идентифицировать среди них полномочия административно-правового характера;
3. Дать анализ порядка нормативного закрепления за органами местного самоуправления полномочий по привлечению субъектов правоотношений

к административной ответственности. Выявить отличительные особенности реализации данных полномочий органами муниципальной власти.

Заданными целями исследования обусловлена его методология, основанная на сравнительно-правовом и формально-юридическом методах исследования нормативных правовых актов, регулирующих правоотношения в области муниципального и административного права Российской Федерации. В начале исследования разумным представляется обратиться к положениям Основного закона Российской Федерации.

Итак, Конституция России, закрепив предметы ведения Российской Федерации, совместного ведения федеральной и региональной власти и предметы ведения субъектов РФ (ст. 71–73), отказалась от закрепления предметов ведения местного самоуправления в России. На сегодняшний день законодательство о местном самоуправлении до сих пор не использует такую правовую категорию как «предметы ведения органов местного самоуправления», несмотря на то, что данная дефиниция уже использовалась в некоторых правовых актах. Например, Европейская Хартия местного самоуправления оперирует категорией «сфера компетенции местного самоуправления» [5, ст. 4], которая хотя и не тождественна полностью предметам ведения, но является чрезвычайно близкой к ним по своему смыслу. Согласно постановлению Конституционного Суда РФ от 29 марта 2011 г., самостоятельность местного самоуправления определяется его компетенцией, которая устанавливается на основании Конституции Российской Федерации в законе, и включает в себя предметные сферы деятельности местного самоуправления и полномочия по решению вопросов местного значения» [6]. Учитывая тот факт, что законодатель не счел нужным дать определение предметов ведения органов местного самоуправления, верным представляется ознакомиться с взглядами ведущих ученых-правоведов к определению данной правовой категории.

По мнению О. Е. Кутафина и К. Ф. Шеремета, предметы ведения — это те общественные отношения, в которых орган власти юридически компетентен [7, с. 23]. Интересным представляется определение предметов ведения Российской Федерации, закрепленных ст. 71 Конституцией РФ. По мнению Л. В. Лазарева, конституционная формула «в ведении Российской Федерации находятся» обозначает, таким образом, сферы, области, объекты, прерогативы, находящиеся под воздействием федеральной государственной власти [8, с. 421]. На основании анализа данных позиций следует выделить определенные признаки предметов ведения органов местного самоуправления. В частности, нормативно закрепленные предметы ведения органов местного самоуправления должны представлять

собой способ юридического выражения общественных сфер жизни, в которых муниципальные органы принимают решения, на которые они воздействуют. Особенность предметов ведения местного самоуправления такова, что они являются общими для всех органов и должностных лиц местной власти — представительных и исполнительных.

Таким образом, предметы ведения органов местного самоуправления — это группы общественных отношений, которые по воле законодателя испытывают на себе воздействие полномочий органов местного самоуправления. Сформулированное определение подтверждается приведенными выше взглядами российских правоведов, а также имеет общую основу со сходными категориями, закрепленными ст. 71, 72 Конституцией РФ — предметами ведениями Российской Федерации и предметами совместного ведения Российской Федерации и ее субъектов.

Опираясь на действующее законодательство, регулирующее основы муниципальных правоотношений в Российской Федерации [9], следует сформулировать перечень предметов ведения органов местного самоуправления:

- 1) обеспечение жизнедеятельности населения муниципального образования (на данную группу общественных отношений воздействуют полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения, а также полномочия органов местного самоуправления по решению вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения);
- 2) муниципальный контроль (эта группа отношений находится под воздействием полномочий органов местного самоуправления по организации и осуществлению контроля за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, принятыми по вопросам местного значения);
- 3) реализация отдельных государственных полномочий (на данную группу общественных отношений воздействуют полномочия органов местного самоуправления по исполнению отдельных государственных полномочий, передаваемых им от органов государственной власти Российской Федерации и органов государственной власти субъектов Российской Федерации).

Нормативная систематизация предметов ведения органов местного самоуправления, по нашему мнению, станет важным шагом на пути нормативного определения такой фундаментальной категории как «компетенция местного самоуправления», что в свою очередь будет способствовать эффективному и динамичному развитию местного самоуправления как независимого вида публичной власти в Российской Федерации.

Более того, нормативное закрепление элементов компетенции местного самоуправления позволит

раскрыть весь многогранный характер деятельности его «ядра» – органов местного самоуправления, в особенности – те аспекты их деятельности, которые не заметны при поверхностном взгляде на действующее законодательство.

В том числе, это касается административно-управленческой деятельности органов местного самоуправления. Прежде, чем раскрыть её аспекты, следует ответить на вопрос: допустимо ли утверждать о наличии у органов местного самоуправления административно-властных полномочий или же данный вид деятельности характерен только для государственной власти?

Федеральный закон от 06.10.2003 (ред. от 30.03.2015) № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – ФЗ № 131), определяя структуру органов местного самоуправления, закрепляет их важнейший признак: обладание собственными полномочиями по решению вопросов местного значения. Согласно ст. 2 ФЗ № 131 вопросы местного значения определяются как вопросы непосредственного обеспечения жизнедеятельности населения муниципального образования, решение которых в соответствии с Конституцией Российской Федерации и ФЗ № 131 осуществляется населением и (или) органами местного самоуправления самостоятельно.

Несомненно, решение насущных вопросов жизнедеятельности местного населения – важнейшая задача органов муниципальной власти. Идеологема, устанавливающая, что существование наделенных реальными полномочиями органов местного самоуправления обеспечивает одновременно эффективное и приближенное к гражданам управление, проходит красной нитью не только через законодательство Российской Федерации о местном самоуправлении, но и раскрывается в некоторых международных правовых актах, в частности – в упомянутой ранее Европейской хартии местного самоуправления [5, преамбула].

Следует отметить, что вопросы местного значения, определяемые российским законодательством, носят сложный комплексный характер. Глава 3 ФЗ № 131 содержит перечни вопросов местного значения для каждого вида муниципального образования, за исключением внутригородских территорий городов федерального значения, чьи перечни вопросов местного значения согласно ч. 3 ст. 79 ФЗ № 131 устанавливаются законами субъектов РФ – городами федерального значения исходя из необходимости сохранения единства городского хозяйства. Данные перечни достаточно объемны и содержат вопросы местного значения, касающихся различных сторон общественной жизни муниципального образования. Серьезным упущением законодателя представляется отсутствие какой-либо классификации вопросов местного значения. По нашему представлению, с учетом анализа действующих

положений ФЗ № 131, вопросы местного значения можно классифицировать следующим образом:

1) финансово-экономические вопросы (разработка, принятие и исполнение местного бюджета, установление, изменение и отмена местных налогов и сборов, владение, пользование и распоряжение муниципальным имуществом и т.д.);

2) вопросы жилищно-коммунального хозяйства и торговли (тепло-, энерго-, водоснабжение, сбор и утилизация отходов, создание условий для обеспечения жителей муниципального образования услугами торговли и т.д.);

3) вопросы транспортно-дорожного обеспечения и строительства (дорожная деятельность в отношении дорог местного значения, организация транспортного обслуживания населения, утверждение генерального плана муниципального образования, правил землепользования и застройки и т.д.);

4) некоторые вопросы социального характера (образование, культура, физическая культура и спорт, организация мероприятий по работе с детьми и молодежью и т.д.);

5) административные вопросы (охрана правопорядка, мобилизационная подготовка, противопожарная безопасность, охрана окружающей среды, профилактика терроризма и экстремизма, осуществление мер по противодействию коррупции и т.д.);

6) иные вопросы местного значения (ритуальные услуги, присвоение адресов объектам адресации, формирование и содержание муниципального архива и т.д.).

Таким образом, из предложенной классификации можно сделать вывод о том, что административно-управленческая деятельность входит в сферу компетенции органов местного самоуправления, так как ряд вопросов местного значения, закрепляемых ФЗ № 131, носят ярко выраженный административно-правовой характер. Данный тезис также подтверждается наличием у органов местного самоуправления полномочий по проведению муниципального контроля за соблюдением требований, установленных муниципальными правовыми актами, а в отдельных случаях – установленных федеральными законами и законами субъектов РФ, реализация которых осуществляется именно через административно-правовые процедуры [9, ст. 17].

Следуя указанным рассуждениям, можно сделать вывод о наличии в составе компетенции органов местного самоуправления административного принуждения. Действительно, рассмотренная выше деятельность органов местного самоуправления соответствует ряду признаков административного принуждения – осуществляется субъектами функциональной власти, реализуется в целях охраны общественных отношений, осуществляется в рамках внеслужебного подчинения

и т.д. Тем не менее, следует согласиться с мнением профессора Д. Н. Бахраха, согласно которому одним из важнейших элементов административного принуждения является способность привлекать субъектов правоотношений к административной ответственности, без которой невозможна целостная реализация административного принуждения [10, с. 380].

Примечательно, что в ФЗ № 131 не содержатся нормы, позволяющие органам местного самоуправления привлекать физических и/или юридических лиц к административной ответственности. Также органы местного самоуправления не представлены в перечне субъектов, которым в соответствии с КоАП РФ предоставлены полномочия по рассмотрению дел об административных правонарушениях [11, р. III].

В связи с этим, необходимо отметить, что в соответствии с Конституцией Российской Федерации административное и административно-процессуальное законодательство составляют предмет совместного ведения России и её субъектов [1, ст. 72]. Таким образом, полномочия органов местного самоуправления, касающиеся привлечения субъектов правоотношений к административной ответственности, не затрагиваются федеральным законодательством, но регламентируются законодательством субъектов Российской Федерации.

Например, законодательством Свердловской области предусмотрена возможность наделения органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственным полномочием Свердловской области по определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законодательством Свердловской области, протоколы об административных правонарушениях в части административных правонарушений, связанных с реализацией полномочий органов местного самоуправления по решению вопросов местного значения [12, ст. 44]. Аналогичные законы приняты и в ряде других субъектах Российской Федерации [13], [14], [15]. Примечательно, что в настоящее время невозможно получить исчерпывающую информацию обо всех субъектах Российской Федерации, передавших рассматриваемые выше государственные полномочия органам местного самоуправления, в виду того, что обязанность ведения учета переданных органам местного самоуправления отдельных государственных полномочий была закреплена за Министерством регионального развития Российской Федерации, ликвидированным в 2014 году [16]. В настоящее время данная обязанность не закреплена ни за одним из действующих федеральных органов исполнительной власти, что значительно затрудняет возможность анализа взаимодействия субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления

в части реализации полномочий органов публичной власти по привлечению субъектов правоотношений к административной ответственности. Поэтому разумным представляется рассмотреть особенности деятельности органов муниципальной власти по реализации данных полномочий на примере органов местного самоуправления в Свердловской области.

Правовую основу реализации государственных полномочий по привлечению к административной ответственности органами местного самоуправления Свердловской области составляют Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях, Закон Свердловской области от 14.06.2005 № 52-ОЗ «Об административных правонарушениях на территории Свердловской области» [17], Закон Свердловской области от 23.05.2011 № 31-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственным полномочием Свердловской области по созданию административных комиссий» [18], Закон Свердловской области от 27.12.2010 № 116-ОЗ «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственным полномочием Свердловской области по определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законом Свердловской области» [12], постановление Правительства Свердловской области от 24.08.2011 № 1128-ПП «Об административных комиссиях» [19].

В соответствии с пп. 5–6 п. 1 ст. 1.3.1. Кодекса Российской Федерации об административных правонарушениях к ведению субъектов Российской Федерации в области законодательства об административных правонарушениях относится:

- создание административных комиссий, иных коллегиальных органов в целях привлечения к административной ответственности, предусмотренной законами субъектов Российской Федерации;
- определение перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законами субъектов Российской Федерации [11, ст. 1.3.1.];

Административные комиссии, в соответствии с постановлением Правительства Свердловской области «Об административных комиссиях», являются постоянно действующими коллегиальными органами по рассмотрению дел об административных правонарушениях, отнесенных к их компетенции [19, р. 1 п. 2]. В муниципальном образовании создается одна административная комиссия, за исключением, города Каменск-Уральского, Нижнего Тагила и муниципального образования «город Екатеринбург» [19, р. 4 п. 2].

Уполномоченным исполнительным органом государственной власти Свердловской области в сфере создания и обеспечения деятельности административных комиссий в Свердловской области является Департамент по обеспечению деятельности мировых судей Свердловской области [19, п. 2].

Закон Свердловской области «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственным полномочием Свердловской области по созданию административных комиссий» определяет виды муниципальных образований, которые наделяются государственным полномочием по созданию административных комиссий: городские округа и муниципальные районы [18, ст. 2].

Закон Свердловской области «О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственным полномочием Свердловской области по определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законом Свердловской области», наряду с городскими округами и муниципальными районами, наделяет государственным полномочием по определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях поселения, входящие в состав муниципальных районов [12, ст. 2].

Следует отметить, что государственные полномочия Свердловской области по созданию административных комиссий и определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, передаются органам местного самоуправления не на постоянной основе, а только если на реализацию данных полномочий в законе Свердловской области об областном бюджете предусмотрены средства. На 2015 год в Законе Свердловской области от 03.12.2014 № 111-ОЗ «Об областном бюджете на 2015 год и плановый период 2016 и 2017 годов» на осуществление государственного полномочия Свердловской области по созданию административных комиссий предусмотрено 9 222400 рублей. На осуществление государственного полномочия Свердловской области по определению перечня должностных лиц, уполномоченных

составлять протоколы об административных правонарушениях – 9 400 рублей [20, прил. 7].

По данным Департамента по обеспечению деятельности мировых судей Свердловской области за 2014 год органами местного самоуправления было составлено 12 753 протокола об административных правонарушениях, проведено 1889 заседаний административных комиссий. Наибольшее количество протоколов составлено за самовольное оставление транспортных средств, строительного или производственного оборудования на газонах, детских и спортивных площадках – 2723, нарушение правил благоустройства территорий населенных пунктов – 2284, торговля в неотведенных для этого местах – 1817, несоблюдение требований по уборке территории – 1715 [20].

По итогам анализа вышеназванных данных можно сделать следующие выводы:

1. Механизм передачи государственных полномочий Свердловской области по созданию административных комиссий и определению перечня лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях органам местного самоуправления, способствует решению вопросов местного значения, в том числе, путем привлечения к административной ответственности за нарушение муниципальных правовых актов.

2. Исследуемые вопросы передачи государственных полномочий по созданию административных комиссий и составлению протоколов об административных правонарушениях органам местного самоуправления подтверждают наличие в составе компетенции органов местного самоуправления административного принуждения.

3. Особенностью реализации функции по привлечению к административной ответственности органами местного самоуправления, является создание специального коллегиального органа – административной комиссии, который уполномочен рассматривать дела об административных правонарушениях.

Итак, основным результатом данного исследования является подтверждение наличия в системе компетенции органов местной власти административного принуждения. В ходе дальнейших исследований нами будет уделено внимание иным формам взаимодействия административно-управленческой и муниципальной власти.

Литература:

- 1 Конституция Российской Федерации, принята всенародным голосованием 12.12.1993 (ред. от 21.07.2014) // Собрание законодательства РФ. 2014. № 31. Ст. 4398.
- 2 Лазарев Б. М. Компетенция органов управления. М., 1972, 280 с.

References:

- 1 The Russian Constitution, adopted by popular vote 12.12.1993 (ed. on 07.21.2014) // Collection of Laws of the Russian Federation. 2014. № 31. Art. 4398.
- 2 Lazarev B. M. Competence of governing bodies. M., 1972, 280 p.

Литература:

- 3 Выдрин И. В. Муниципальное право России. М., 2004, 368 с.
- 4 Бялкина Т. М. Компетенция местного самоуправления: проблемы теории и правового регулирования. Воронеж, 2006. 408 с.
- 5 О ратификации Европейской хартии местного самоуправления: Федеральный закон от 11.04.1998 № 55-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 1998. № 36. Ст. 4466.
- 6 По делу о проверке конституционности положения пункта 4 части 1 статьи 16 Федерального закона «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» в связи с жалобой муниципального образования – городского округа «Город Чита»: Постановление Конституционного Суда РФ от 29.03.2011 № 2-П // Собрание Законодательства РФ. 2011. № 15. Ст. 2190.
- 7 Кутафин О. Е., Шеремет К. Ф. Компетенция местных Советов: учебное пособие, М., 1986. 224 с.
- 8 Комментарий к Конституции Российской Федерации / под общ. ред. Л. В. Лазарева. М., 2009. 593 с.
- 9 Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации: Федеральный закон от 06.10.2003 (ред. от 30.03.2015) № 131-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2003. № 40. Ст. 3822.
- 10 Бахрах Д. Н. Административное право России: Учебник для вузов. М.: Норма, 2002. 640 с.
- 11 Кодекс Российской Федерации об административных правонарушениях: Федеральный закон от 30.12.2001 (ред. от 08.06.2015) № 195-ФЗ // Собрание законодательства РФ. 2002. № 1. Ст. 1.
- 12 О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственным полномочием Свердловской области по определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, предусмотренных законом Свердловской области: Закон Свердловской области от 27.12.2010 (ред. от 10.03.2015) № 116-ОЗ // Областная газета. 2010. № 474–476.
- 13 Об административных комиссиях и о наделении органов местного самоуправления государственными полномочиями по созданию административных комиссий и определению перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях: Закон Челябинской области от 27.05.2010 (ред. от 23.10.2014) № 583-ЗО // Южноуральская панорама. 2010. № 135.
- 14 Об административных правонарушениях на территории Курганской области: Закон Курганской области от 20.11.1995 (ред. от 29.04.2015) № 25 // Новый мир. 1995. № 231.
- 15 Об административных комиссиях в Тюменской области: Закон Тюменской области от 28.12.2004 (ред. от 11.10.2013) № 322 // Тюменские известия. 2004. № 280–281.

References:

- 3 Vydrin I. V. Municipal Law of Russia. M., 2004, 368 p.
- 4 Byalkina T. M. The competence of the local government: theory and legal regulation. Voronej, 2006. 408 p.
- 5 On ratification of the European Charter of Local Self-Government: The Federal Law of 11.04.1998 № 55-FZ // Collection of Laws of the Russian Federation. 1998. № 36. Art. 4466.
- 6 On the case about check of constitutionality of the provisions of paragraph 4 of Part 1 of Article 16 Federal Law “On General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation” in connection with the complaint of the municipality – city district “City of Chita”: Decision of the Constitutional Court of the Russian Federation of 29.03.2011 № 2-P // Collection of Laws of the Russian Federation. 2011. № 15. Art. 2190.
- 7 Kutafin O. E., Sheremet K. F. The competence of the local Councils: a tutorial, M., 1986. 224 p.
- 8 Commentary on the Constitution of the Russian Federation / edited by L. Lazarev. M., 2009. 593 p.
- 9 On General Principles of Local Self-Government in the Russian Federation: The Federal Law of 06.10.2003 (ed. by 30.03.2015) № 131-FZ // Collection of Laws of the Russian Federation. 2003. № 40. Art. 3822.
- 10 Bakhrakh D. N. Administrative law of Russia: Textbook for high schools. M.: Norma, 2002. 640 p.
- 11 Russian Federation Code of Administrative Offences: The Federal Law of 30.12.2001 (ed. by 08.06.2015) № 195-FZ // Collection of Laws of the Russian Federation. 2002. № 1. Art. 1.
- 12 On investment of local governments of the municipalities located in the territory of Sverdlovsk region, the state power of Sverdlovsk region by definition of the list of the officials authorized to make protocols on administrative offenses, provided by the law of Sverdlovsk region: Law of Sverdlovsk region from 27.12.2010 (ed. by 10.03.2015) № 116-OZ // Oblastnaya gazeta. 2010. № 474–476.
- 13 On the administrative commissions and on investment of local governments with the state powers on creation of the administrative commissions and definition of the list of the officials authorized to make protocols on administrative offenses: The law of the Chelyabinsk region on 27.05.2010 (ed. by 23.10.2014) № 583-ZO // Yujnouralskaya panorama. 2010. № 135.
- 14 On Administrative Offences in the Kurgan region: Law of the Kurgan region of 20.11.1995 (ed. by 29.04.2015) № 25 // Noviy mir. 1995. № 231.
- 15 On the Administrative Commission in the Tyumen region: Law of the Tyumen region from 28.12.2004 (ed. by 11.10.2013) № 322 // Tumenskiye izvestiia. 2004. № 280–281.

Литература:

- 16 Об упразднении Министерства регионального развития Российской Федерации: Указ Президента РФ от 08.09.2014 № 612 // Собрание законодательства РФ. 2014. № 37. Ст. 4934.
- 17 Об административных правонарушениях на территории Свердловской области: Закон Свердловской области от 14.06.2005 № 52-ОЗ // Собрание законодательства Свердловской области. 2005. № 6-1. Ст. 738.
- 18 О наделении органов местного самоуправления муниципальных образований, расположенных на территории Свердловской области, государственным полномочием Свердловской области по созданию административных комиссий: Закон Свердловской области от 23.05.2011 № 31-ОЗ // Собрание законодательства Свердловской области. 2011. № 5-4 Ст. 780.
- 19 Об административных комиссиях: Постановление Правительства Свердловской области от 24.08.2011 № 1128-ПП // Собрание законодательства Свердловской области. 2011. № 8-5. Ст. 1463.
- 20 Официальный сайт Департамента по обеспечению деятельности мировых судей Свердловской области [электронный ресурс]. URL: http://svd.msudrf.ru/modules.php?name=info_pages&id=480#content (дата обращения 23.06.2015)

References:

- 16 On abolition of the Ministry of Regional Development of the Russian Federation: Presidential Decree of 08.09.2014 № 612 // Collection of Laws of the Russian Federation. 2014. № 37. Art. 4934.
- 17 On Administrative Offences in the Sverdlovsk region: Law of Sverdlovsk region from 14.06.2005 № 52-OZ // Collection of Laws of the Sverdlovsk region. 2005. № 6-1. Art. 738.
- 18 On the investment of local governments of municipalities located in the Sverdlovsk Region, the Sverdlovsk Region government authority to establish administrative commissions: Law of Sverdlovsk region from 23.05.2011 № 31-OZ // Collection of Laws of the Sverdlovsk region. 2011. № 5-4 Art. 780.
- 19 On the Administrative Commission: Resolution of the Government of Sverdlovsk region from 24.08.2011 № 1128-PP // Collection of Laws of the Sverdlovsk region. 2011. № 8-5. Art. 1463.
- 20 The official website of the Department for Support of the magistrates of the Sverdlovsk region [e-resource]. URL: http://svd.msudrf.ru/modules.php?name=info_pages&id=480#content (date of reference 23.06.2015)

МУНИЦИПАЛЬНЫЙ КОНТРОЛЬ ЗА ДЕЯТЕЛЬНОСТЬЮ ПОЛИЦИИ: СОВРЕМЕННОЕ СОСТОЯНИЕ И ПЕРСПЕКТИВЫ РАЗВИТИЯ

Гусев А. В.

старший преподаватель кафедры административного права и административной деятельности органов внутренних дел, Уральский юридический институт МВД России (Россия), 620057, Россия, г. Екатеринбург, ул. Корепина, д. 66, kochevnik.83@mail.ru

Гиздатов А. Р.

адъюнкт кафедры конституционного права, Уральский юридический институт МВД России (Россия), 620057, Россия, г. Екатеринбург, ул. Корепина, д. 66, Redriderbb@mail.ru

УДК 342.55
ББК 67.400.7

Цель. Проанализировать правовую природу контрольных полномочий в отношении органов полиции со стороны представительных органов местного самоуправления, рассмотреть их нормативную основу и практику реализации. На основе анализа сформулировать предложения по совершенствованию законодательства и правоприменительной деятельности представительных органов местного самоуправления по осуществлению функций парламентского контроля.

Методы: Методологическую основу работы составили общенаучные и частнонаучные методы, в частности метод сравнительно-правового исследования и нормативно-логический метод, а также иные методы научного познания.

Результаты: Выявлены существенные особенности контрольных полномочий представительных органов местного самоуправления за деятельностью полиции, обосновывается необходимость закрепления форм осуществления функций парламентского контроля, предусмотренных федеральными законами, в муниципальных правовых актах, сформулированы авторские предложения по совершенствованию правовой регламентации и правоприменительной практики реализации представительными органами местного самоуправления функций парламентского контроля.

Научная новизна: Обосновывается понимание муниципального контроля за деятельностью полиции в качестве осуществления функций парламентского контроля, на основе анализа действующего законодательства и муниципальных правовых актов формируются предложения по совершенствованию порядка заслушивания отчета о деятельности полиции перед представительными органами муниципальных образований и перед гражданами.

Ключевые слова: представительные органы местного самоуправления, парламентский контроль, муниципальный контроль, полиция.

MUNICIPAL CONTROL OF POLICE: CURRENT STATUS AND PROSPECTS

Gusev A. V.

Senior Lecturer in Administrative Law and Administrative Activities of the Internal Affairs Bodies Department, Ural Law Institute of the Russian Interior Ministry (Russia), 66, Korepina st., Yekaterinburg, 620057, kochevnik.83@mail.ru

Gizdatov A. R.

An Associate of the Department of Constitutional Law, Ural Law Institute of the Russian Interior Ministry (Russia), 66, Korepina st., Yekaterinburg, 620057, Redriderbb@mail.ru

Purpose. To analyze the legal nature of supervisory powers in relation to police by the representative bodies of local self-government, review their regulatory framework and practice implementation. To formulate proposals, based on the analysis, to improve legislation and enforcement activities of representative bodies of local governments to implement the functions of parliamentary control.

Methods: The methodological basis of the work amounted to general scientific and private-scientific methods, in particular the method of comparative legal research and legal and logical method, as well as other methods of scientific knowledge.

Results: Revealed the essential features of control powers of representative bodies of local self-government over police, proves the necessity of securing the forms of the parliamentary control functions provided by federal laws, municipal legal acts, authors formulated proposals to improve the legal regulation and practice implementation of representative bodies of local self-government functions of parliamentary control.

Scientific novelty: Scientific novelty. Substantiates the understanding of municipal control over police functions as the implementation of parliamentary control, based on an analysis of current legislation and municipal regulations proposals for improvement of the procedure of hearing the report on the activities of police in front of the representative bodies of municipalities and the citizens are formed.

Key words: representative bodies of local government, parliamentary control, municipal control, the police.

На современном этапе развития российского общества особое внимание государства уделяется повышению эффективности реализации прав и свобод человека и гражданина в деятельности органов государственной власти.

Высокая степень свободы деятельности средств массовой информации, доступность информации позволили в последнее время все чаще обращать внимание общественности на значительные нарушения прав и свобод человека должностными лицами органов государственной власти, в первую очередь полиции.

Эффективность реформы органов внутренних дел, которая потребовала инвестиции значительных материальных средств и подготовки большого объема нормативных правовых актов, представляется достаточно дискуссионной. Сокращение штатной численности органов внутренних дел, отток квалифицированных кадров, омоложение кадрового состава МВД России, и, как следствие, возросшая нагрузка на каждого сотрудника полиции – все это негативно сказывается на эффективности охраны общественного порядка и обеспечения общественной безопасности. Сохраняется тенденция к росту числа нарушений закона, допущенных личным составом органов внутренних дел, нарушений прав и свобод человека и гражданина в повседневной деятельности стражей порядка.

Вышеизложенные проблемы требуют комплексного подхода к их решению: консолидации государственных мер реформирования полиции,

государственного, муниципального и общественного контроля за деятельностью полиции.

Парламентский контроль за деятельностью полиции, осуществляемый палатами Федерального Собрания Российской Федерации и законодательными (представительными) органами власти субъектов России, как один из видов государственного контроля, в значительной мере урегулирован нормативно. В необходимой степени данный вопрос изучен и на доктринальном уровне.

Однако практика реализации функций парламентского контроля за деятельностью полиции представительными органами местного самоуправления и их должностными лицами на современном этапе изучена, на наш взгляд, в недостаточной мере. Нормативное закрепление рассматриваемых функций органов местного самоуправления также требует детального анализа и пересмотра некоторых положений. Сказанное и предопределило актуальность проводимого исследования.

В рамках данной статьи предстоит проанализировать правовую природу форм контроля представительных органов местного самоуправления за деятельностью полиции, нормативную основу такой деятельности и практику реализации, а также

предложить пути совершенствования правоприменительной деятельности и законодательства.

Парламентский контроль в соответствии с Федеральным законом от 07.05.2013 № 77-ФЗ «О парламентском контроле» осуществляется палатами Федерального Собрания Российской Федерации, их членами и образуемыми ими подразделениями и организациями [1]. В круг субъектов парламентского контроля не включены законодательные (представительные) органы государственной власти субъектов Российской Федерации и представительные органы местного самоуправления. Изучение правовой возможности и практики осуществления парламентского контроля законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов РФ представляется темой отдельного исследования и не может быть в полном объеме отражена в рамках настоящей статьи. Ввиду чего следует остановиться на изучении возможности осуществления парламентского контроля представительными органами местного самоуправления. Законодательство Российской Федерации не предполагает включение представительных органов местного самоуправления в круг субъектов парламентского контроля, и эта позиция поддерживается научным сообществом. Однако, исходя из сущности, природы и правового смысла парламентского контроля можно сделать вывод о том, что представительные органы местного самоуправления могут осуществлять отдельные функции парламентского контроля в ходе реализации полномочий, предусмотренных муниципальными правовыми актами.

Отдельные муниципальные правовые акты предусматривают различные формы муниципального контроля: депутатский вопрос (обращение), депутатский запрос, отчеты должностных лиц перед представительным органом местного самоуправления.

Депутаты муниципальных представительных органов наделены правом депутатского запроса (вопроса, обращения). Рассмотрим право муниципального депутатского запроса на примере отдельных муниципальных образований, входящих в Уральский федеральный округ.

Устав города Челябинска, принятый населением на городском референдуме 17.12.1995 [2], предусматривает несколько форм осуществления депутатами функций парламентского контроля. В том числе п. 18 ч. 2 ст. 25 Устава г. Челябинска предусматривает в качестве компетенции городской Думы рассмотрение запросов депутатов и принятие по ним решений. Детализация данного полномочия депутата Челябинской городской Думы предусмотрена ст. 105 Регламента Челябинской городской Думы, принятого Решением Челябинской городской Думы от 20.01.2015 № 5/1 «Об утверждении Регламента

Челябинской городской Думы» [3]. В соответствии с указанной статьей, по инициативе депутата или группы депутатов городская Дума вправе обращаться с запросом к органам государственной власти и их должностным лицам, органам местного самоуправления, их должностным лицам, а также к иным юридическим лицам, расположенным на территории города Челябинска, по вопросам, входящим в компетенцию городской Думы и этих органов. Запрос должен быть внесен в письменной форме для рассмотрения на заседании городской Думы, в рамках которого принимается решение о его направлении адресату.

Анализ правоприменительной практики реализации депутатами представительных органов местного самоуправления права на направление депутатского вопроса, проведенный на основе информации, представленной Штабом УМВД России по г. Челябинску, показывает, что депутаты активно пользуются своим правом на направление депутатских запросов в адрес УМВД России по г. Челябинску. Последующий анализ входящих документов, поступивших в адрес УМВД России по г. Челябинску от Челябинской городской Думы, позволяет констатировать не только высокую активность отдельных депутатов Челябинской городской Думы по направлению депутатских вопросов, но и большое количество депутатских запросов от лица Челябинской городской Думы. Всего запросов в адрес УМВД России по г. Челябинску от Челябинской городской Думы и отдельных депутатов за 2013–2014 годы поступило более пятидесяти. В частности, Запрос городской Думы от 25.11.2013 содержит предложения по укреплению сотрудничества между Думой и УМВД России по г. Челябинску, а именно Челябинской городской Думой было разработано Соглашение о сотрудничестве между Челябинской городской Думой и УМВД России по г. Челябинску. Соглашение предусматривает сотрудничество по основным направлениям: совершенствование нормативной правовой базы местного самоуправления города Челябинска в сфере охраны общественного порядка, профилактики правонарушений; обмен информацией, относящейся к компетенции сторон соглашения, о практике правоприменения в сфере охраны общественного порядка и профилактики преступности; анализ влияния нормативных правовых актов города Челябинска на состояние криминогенной обстановки на территории города Челябинска.

Исходя из вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что депутаты представительных органов муниципальных образований, имеют право на обращение к должностным лицам соответствующего уровня с депутатским обращением, запросом и вопросом, на которые должностное лицо обязано предоставить мотивированный ответ, и в отдельных случаях

может быть приглашено для ответов на вопросы депутатов в ходе заседания представительного органа местного самоуправления. Таким образом, депутаты представительных органов местного самоуправления наделены правом осуществления муниципального контроля за деятельностью должностных лиц органов государственной власти, в том числе внутренних дел, дислоцированных на территории муниципального образования.

Однако сделанный вывод не свидетельствует об отсутствии проблемных вопросов в рассматриваемой сфере. Это выражается в существовании некоторого дисбаланса в нормативном закреплении отдельных форм контроля представительных органов местного самоуправления за деятельностью полиции и касается, прежде всего, такой формы как отчет должностных лиц органов внутренних дел перед представительными органами муниципальных образований и перед гражданами.

Детализируя открытый для общества характер деятельности полиции, ч. 3 ст. 8 Федерального Закона от 07.02.2011 №3-ФЗ «О полиции» (далее – Закон) предусматривает обязанность должностных лиц органов внутренних дел отчитываться о деятельности полиции перед законодательными (представительными) органами государственной власти субъектов Российской Федерации, представительными органами муниципальных образований и перед гражданами [4]. Установление порядка проведения таких отчетов Законом отнесено к ведению Федерального органа исполнительной власти Российской Федерации в сфере внутренних дел.

Данное законодательное предписание упоминается еще в нескольких подзаконных и локальных нормативных правовых актах в основном рамочного характера, таких как Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 249 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации» (в редакции Указа Президента РФ от 20 января 2015 г. № 26) [5], Приказ МВД РФ от 21 апреля 2011 г. № 222 «Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне» (в редакции приказа МВД России от 2 июня 2014 г. № 457) [6]. При этом для детальной реализации указанных требований Закона был издан приказ МВД России от 30.08.2011 № 975 «Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России» [7]. Данный приказ утверждает «Инструкцию по организации и проведению отчетов должностных лиц территориальных ОВД» (далее – Инструкция), которая устанавливает порядок проведения отчетов должностных лиц министерства

внутренних дел перед указанными органами и гражданами, перечень должностных лиц, уполномоченных отчитываться, а также форму отчетов. Раздел 3 Инструкции определяет порядок отчета начальника управления, отдела МВД России по району, городу и иному муниципальному образованию. Отчеты проводятся перед представительным органом местного самоуправления, не реже одного раза в год. Сроки, порядок и регламент отчетов должны быть согласованы с представительным органом.

Принятие указанных выше нормативных правовых актов по логике должно было повлечь появление положений в уставах различных муниципальных образований и иных муниципальных правовых актах, которые определяли бы и регламентировали данные процедуры со стороны представительных органов местного самоуправления. Анализ значительного количества уставов муниципальных образований Уральского федерального округа позволил сделать ряд выводов.

Следует отметить, что большинство анализируемых уставов в качестве форм контрольной деятельности указывают на возможность депутатского вопроса и запроса, при этом положений о заслушивании отчета начальника территориального органа внутренних дел в качестве полномочия представительного органа не содержат. Таким является Устав муниципального образования «город Екатеринбург», принятый Решением Екатеринбургской городской Думы от 30 июня 2005 г. № 8/1 (в редакции Решения Екатеринбургской городской Думы от 27 января 2015 г. № 1/27) [8]. Встречаются уставы, которые вовсе не содержат механизмов реализации контрольных функций представительными органами местного самоуправления.

Справедливости ради важно сказать, что некоторые представительные органы местного самоуправления своими решениями закрепили порядок организации и проведения процедуры заслушивания отчета должностных лиц территориальных подразделений органов внутренних дел, но в данном случае проявили нестандартные подходы. В частности Положение об организации и проведении отчетов должностных лиц межмуниципального отдела Министерства внутренних дел РФ «Качканарский» на территории НТГО, утвержденное решением Думы Нижнетуринского городского округа Свердловской области от 29 июня 2012 г. № 71 [9, с. 7] раскрывает основные положения о заслушивании не только отчета начальника ММО МВД России «Качканарский», но и участкового уполномоченного полиции перед гражданами, проживающими на его участке, на котором присутствует председатель Думы муниципального образования, тем самым признавая, по сути, отчет участкового в качестве еще одной формы муниципального контроля за

деятельностью полиции. Напротив, Порядок организации и проведения отчета начальника ММО МВД России «Ирбитский» перед Думой Муниципального образования город Ирбит, утвержденный решением Думы муниципального образования город Ирбит Свердловской области от 22 ноября 2012 г. № 64 [10, с. 23] не только предусматривает отчет руководителя, но и ссылается на устав Муниципального образования город Ирбит, который не содержит упоминания о формах муниципального контроля за деятельностью полиции.

Сказанное свидетельствует о необходимости единого подхода в закреплении форм контроля представительными органами местного самоуправления за деятельностью полиции в муниципальных правовых актах, что обусловлено не только закреплением рассматриваемых форм контроля в федеральном законодательстве, но и содержательным единством их реализации в деятельности и полиции и органов местного самоуправления. Более того отдельные представительные органы местного самоуправления своими решениями утверждают мероприятия по совершенствованию деятельности различных органов и структур, которые и выражают, на наш взгляд, смысл такой контрольной деятельности. В качестве примера можно привести Решение Думы Новоуральского городского округа Свердловской области от 25 февраля 2015 г. № 15 «Об отчете о деятельности ММУ МВД России по Новоуральскому городскому округу и МО «п. Уральский» за 2014 год» [11], которое является достаточно содержательным. Представляется, что подобные отчеты могут стать для представительных органов местного самоуправления полезной практикой, предусматривающей, в том числе, информирование населения о результатах выполнения функций парламентского контроля за деятельностью полиции, что потребует их обязательного опубликования в местных изданиях или на официальных сайтах муниципальных образований.

Еще одним аспектом, несомненно заслуживающим внимания, является собственно практика проведения отчетов руководителей органов внутренних дел перед представительными органами местного самоуправления. Речь идет преимущественно о результатах отчета. Анализ выступлений начальника УМВД России по г. Екатеринбургу полковника полиции В. Ю. Трифонова на заседании Екатеринбургской городской Думы по итогам работы за 2012–2014 годы позволил сделать некоторые умоаключения [12].

В целом, указанные выступления детально и подробно освещают круг вопросов, подлежащих отражению в соответствии с п. 18 Инструкции. Однако, несмотря на нормативное закрепление объема вопросов, которые должны найти свое отражение в анализируемых выступлениях, часть из них оказалась

не представлена. Тексты выступлений В. Ю. Трифонова не содержат информации о результатах рассмотрения сотрудниками УМВД России по г. Екатеринбург обращений различных категорий лиц, в том числе членов Совета Федерации и депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации, представителей общественных организаций, объединений, уполномоченных по правам человека, а также меры реагирования на публикации в средствах массовой информации о недостатках в деятельности УМВД России по г. Екатеринбургу, что свидетельствует о нарушении требований законодательства и позволяет говорить о необходимости совершенствования указанной деятельности в целях приведения ее в соответствие с требованиями нормативных правовых актов. При этом приказ МВД России от 30.08.2011 № 975 «Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России» не содержит положений, предусматривающих ответственность должностных лиц органов внутренних дел за не предоставление в рамках отчетов информации или предоставлении такой информации не в полном объеме.

В результате проведенного исследования можно сделать следующие выводы:

1. Отмечается, что представительные органы местного самоуправления и депутаты по сути осуществляют не парламентский, но муниципальный контроль. Обращаясь с депутатским (парламентским) запросом и вопросом, заслушивая отчеты должностных лиц органов внутренних дел рассматриваемые органы и должностные лица осуществляют функции парламентского контроля за деятельностью полиции.
2. Обосновывается необходимость закрепления всех реально осуществляемых форм контроля представительными органами местного самоуправления за деятельностью полиции в муниципальных правовых актах, что нормативно и содержательно не противоречит принципу самостоятельного осуществления местного самоуправления.
3. Предлагается последовательно публиковать отчеты о заслушивании должностных лиц органов внутренних дел в периодических изданиях и на официальных сайтах муниципальных образований с целью информирования населения о результатах выполнения функций парламентского контроля за деятельностью полиции.
4. Рассмотрена возможность внесения в приказ МВД России от 30.08.2011 № 975 «Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России» положения об ответственности должностных лиц органов внутренних дел за полноту и достоверность информации, представляемой в рамках отчетов.

Литература:

- 1 О парламентском контроле: Федеральный закон № 77-ФЗ от 13.05.2013 (в ред. от 04.11.2014) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- 2 Устав города Челябинска от 17.12.1995 (в редакции решения Челябинской городской Думы от 20.05.2015 № 9/2) [электронный ресурс]. URL: <http://cheladmin.ru/administraciya-goroda/ustav-goroda>. (дата обращения 12.04.2015)
- 3 Об утверждении Регламента Челябинской городской Думы: Решение Челябинской городской Думы от 20.01.2015 № 5/1 // Сборник правовых актов Челябинской городской Думы первого созыва. № 4. 2015.
- 4 О полиции: Федеральный закон от 07.02.2011 № 3-ФЗ (в редакции от 12.02.2015) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- 5 Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации по субъекту Российской Федерации: Указ Президента РФ от 1 марта 2011 г. № 249 // Российская газета. 2011. № 43.
- 6 Об утверждении Типового положения о территориальном органе Министерства внутренних дел Российской Федерации на районном уровне: Приказ МВД РФ от 21 апреля 2011 г. № 222 (в редакции приказа МВД России от 2 июня 2014 г. № 457) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- 7 Об организации и проведении отчетов должностных лиц территориальных органов МВД России: Приказ МВД России от 30.08.2011 № 975 (в редакции приказа МВД РФ от 19 февраля 2013 г. № 86) [электронный ресурс]. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».
- 8 Устав муниципального образования «город Екатеринбург», принятый Решением Екатеринбургской городской Думы от 30 июня 2005 г. № 8/1 (в редакции Решения Екатеринбургской городской Думы от 27 января 2015 г. № 1/27) // Вестник Екатеринбургской городской Думы. 2015. № 287.
- 9 Положение об организации и проведении отчетов должностных лиц межмуниципального отдела Министерства внутренних дел РФ «Качканарский» на территории НТГО, утвержденное решением Думы Нижнетуринского городского округа Свердловской области от 29 июня 2012 г. № 71 // Время. 2012. № 50.
- 10 Порядок организации и проведения отчета начальника ММО МВД России «Ирбитский» перед Думой Муниципального образования город Ирбит, утвержденный решением Думы муниципального образования город Ирбит Свердловской области от 22 ноября 2012 г. № 64 // Восход. 2012. № 146.
- 11 Об отчете о деятельности ММУ МВД России по Новоуральскому городскому округу и МО «п. Уральский» за 2014 год: Решение Думы Новоуральского городского округа Свердловской области от 25 февраля 2015 г. № 15 [электронный ресурс]. URL: <http://www.duma-ngo.ru/node/864> (дата обращения 03.07.2015)

References:

- 1 On parliamentary control: Federal Law № 77-FZ of 13.05.2013 (ed. by 04.11.2014) [e-resource]. Access from the reference and legal system "ConsultantPlus".
- 2 Charter of the city of Chelyabinsk on 17.12.1995 (в as amended by the decision of the Chelyabinsk City Council of 20.05.2015 № 9/2) [e-resource]. URL: <http://cheladmin.ru/administraciya-goroda/ustav-goroda>. (date of reference 12.04.2015)
- 3 On approval of the Rules of the Chelyabinsk City Duma: The decision of the Chelyabinsk City Council of 20.01.2015 № 5/1 // Collection of legal acts of the Chelyabinsk City Duma of the first convocation. № 4. 2015.
- 4 On Police: The Federal Law of 07.02.2011 № 3-FZ (ed. by 12.02.2015) [e-resource]. Access from the reference and legal system "ConsultantPlus".
- 5 On approval of the Model Regulations of the territorial body of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation on the subject of the Russian Federation: Presidential Decree of March 1, 2011 № 249// Rossiyskaya gazeta. 2011. № 43.
- 6 On approval of the Model Regulations of the territorial body of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation at the district level: Order of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation of April 21, 2011 № 222 (as amended by Order Ministry of Internal Affairs of Russia from June 2, 2014 № 457) [e-resource]. Access from the reference and legal system "ConsultantPlus".
- 7 On the organization and holding of officials reports of territorial bodies of the Russian Interior Ministry: Order of the Ministry of Internal Affairs of Russia from 30.08.2011 № 975 (as amended by Order of the Interior Ministry on February 19, 2013 № 86) [e-resource]. Access from the reference and legal system "ConsultantPlus".
- 8 Statute of the municipality "City of Ekaterinburg", adopted by the Decision of the Yekaterinburg City Duma on June 30, 2005 № 8/1 (as amended by Decision of the Yekaterinburg City Duma on January 27th, 2015 № 1/27) // Vestnik Ekaterinburgskoy gorodskoy Dumy. 2015. № 287.
- 9 Regulations on organization and carrying out of officers reporting of the Intermunicipal Department of the Ministry of Internal Affairs of the Russian Federation "Kachkanarsky" in the territory of Nizhny Tagil city district, approved by the Duma of the Nizhneturinsk city district of Sverdlovsk region on June 29, 2012 № 71 // Vremya. 2012. № 50.
- 10 The procedure for organizing and conducting the report of the Head of Inter-municipal department of the Russian Interior Ministry "Irbit" to the Duma of the Municipal formation of city Irbit, approved by the decision of the Duma of the municipality the town Irbit Sverdlovsk region on November 22, 2012 № 64 // Voskhod. 2012. № 146.
- 11 Report on the activities of Inter-municipal Department of Internal Affairs of Russia Novouralsk urban district and municipality "village Uralsky" for 2014: The decision of the Duma of the Novouralsk city district of Sverdlovsk region on February 25, 2015 № 15 [e-resource]. URL: <http://www.duma-ngo.ru/node/864> (date of reference 03.07.2015)



Гусев А. В., Гиздатов А. Р.

Литература:

- 12 Отчет начальника УМВД России по г. Екатеринбург И. Ю. Трифонова о проделанной работе за 2012 год [электронный ресурс]. URL: <https://66.mvd.ru/document/2156232> (дата обращения 01.04.2015); Отчет начальника УМВД России по г. Екатеринбург И. Ю. Трифонова о проделанной работе за 2013 год [электронный ресурс]. URL: <https://66.mvd.ru/document/2131732> (дата обращения 01.07.2015); Отчет начальника УМВД России по г. Екатеринбург И. Ю. Трифонова о проделанной работе за 2014 год [электронный ресурс]. URL: <https://66.mvd.ru/document/3093903> (дата обращения 01.07.2015)

References:

- 12 *Report of Head of the Russian Interior Ministry in the city of Yekaterinburg I. Yu. Trifonov on the work done for the year 2012* [e-resource]. URL: <https://66.mvd.ru/document/2156232> (date of reference 01.04.2015); *Report of Head of the Russian Interior Ministry in the city of Yekaterinburg I. Yu. Trifonov on the work done for the year 2013* [e-resource]. URL: <https://66.mvd.ru/document/2131732> (date of reference 01.07.2015); *Report of Head of the Russian Interior Ministry in the city of Yekaterinburg I. Yu. Trifonov on the work done for the year 2014* [e-resource]. URL: <https://66.mvd.ru/document/3093903> (date of reference 01.07.2015)

XIV общероссийский
ФОРУМ



Санкт-Петербург
19–20 октября 2015 г.

СТРАТЕГИЧЕСКОЕ ПЛАНИРОВАНИЕ В РЕГИОНАХ И ГОРОДАХ РОССИИ

ПРОСТРАНСТВО ВЫБОРА И ВЫБОР ПРОСТРАНСТВА

О Р Г А Н И З А Т О Р Ы



**МИНЭКОНОМРАЗВИТИЯ
РОССИИ**



**Правительство
Санкт-Петербурга**



Леонтьевский центр

www.forumstrategov.ru

ТРЕБОВАНИЯ К РУКОПИСЯМ НАУЧНЫХ СТАТЕЙ, ПРЕДСТАВЛЯЕМЫМ ДЛЯ ПУБЛИКАЦИИ В ЖУРНАЛЕ

1. Статьи должны быть написаны на актуальную тематику по направлениям (политология, экономика, социология, право), но в содержательном отношении обязательно связанные с управленческой тематикой (управление политическими, социальными, экономическими процессами, правовое регулирование различных сфер жизни общества и государства, социальное и гуманитарное развитие, актуальные проблемы современной России и международного сообщества). Редакция оставляет за собой право публиковать статьи по иным направлениям науки, помимо перечисленных (например, по истории, психологии, проблемам высшей школы).

2. Автор представляет статью в электронном варианте (на диске (CD диске) в формате .doc или по электронной почте по адресу nvestnik@uara.ru). Другие варианты предоставления статей не предусматриваются.

3. Требования к структуре статьи:

- постановка проблемы в общем виде и ее связь с важными научными или практическими заданиями;
- анализ последних исследований и публикаций, где заложены основы решения данной проблемы, на которые опирается автор;
- выделение нерешенных ранее частей общей проблемы, которым посвящается данная статья;
- формулировка целей статьи (постановка задания);
- изложение основного материала исследования с полным обоснованием полученных научных результатов;
- выводы из данного исследования и перспективы дальнейшего развития в этом направлении.

4. Объем статьи должен составлять не более 1 п.л. (40 тыс. знаков с пробелами, **шрифт Times New Roman 14 кегль, 1,5 интервала, поле со всех сторон 20 мм, текст должен быть отформатирован по ширине, без переносов, с абзацным отступом 1,25 см**)

5. Иллюстративные материалы (рисунки, чертежи, графики, диаграммы, схемы) выполняются с помощью графических электронных редакторов. Все рисунки должны иметь последовательную нумерацию. Объем представляемых иллюстративных материалов не должен превышать формата А4.

6. Цифровые данные оформляются в таблицу. Таблицы не должны быть громоздкими (не более формата А4). Каждая таблица должна иметь порядковый номер и название. Нумерация таблиц – сквозная. Сокращения слов в таблицах не допускаются за исключением единиц измерения. Электронный вариант

каждой таблицы и рисунка предоставляется в отдельном файле. **Оформление таблиц – шрифт Times New Roman 12 кегль через одинарный интервал.**

7. Название статьи указывается первой строкой, выравнивание по ширине (жирным 14 шрифтом, только первая буква в названии статьи прописная, остальные строчными. В правом верхнем углу над названием статьи указывается фамилия (имя и отчество автора – инициалы), место работы (учебы) занимаемая должность, ученая степень и звание (если имеются).

8. Сноски оформляются в квадратных скобках по тексту статьи, с указанием номера источника по библиографическому списку и страницы либо статьи нормативного акта, на которые ссылается автор (например: [9, с. 36], [18, с. 4]). Как правило, список литературы должен содержать не менее 8–10 источников.

9. **Пристатейный библиографический список** – обязательный элемент статьи, он входит в общее количество страниц. Библиографический список формируется в конце статьи по мере упоминания источников в тексте (не по алфавиту и не по иерархии источников). Не допускается дублирование наименований, а также указание под одним номером нескольких наименований источников или используемой литературы. Оформление библиографического списка должно соответствовать требованиям библиографического описания ISBD (International Standard Bibliographic Description), установленные на февраль 2013 года. Например:

- Агафонова Н. Н. Гражданское право: учеб. пособие для вузов / под. общ. ред. А. Г. Калипина. М-во общ. и проф. образования РФ, Моск. гос. юрид. акад. Изд. 2-е, перераб. и доп. М.: Юрист, 2002. 542 с.
- Гонтмахер Е. Судьба российского государства зависит от того, способен ли будет новый президент обновить российскую политическую элиту [электронный ресурс]. URL: <http://www.liberal.ru/sitan.asp?Num=636> (дата обращения 23.01.2008).
- Орехов С. И. Гипертекстовый способ организации виртуальной реальности [электронный ресурс] // Вестник Омского государственного педагогического университета: электронный научный журнал. 2006 [сайт]. URL: <http://www.omsk.edu/article/vestnik-omgpu-21.pdf> (дата обращения 10.01.2007)
- Абрамов А. М. Молчание профессионалов // Независимая газета. 2010. 27 мая.
- О внесении изменений в статью 30 закона Ненецкого автономного округа «О государственной службе Ненецкого автономного округа»: закон Ненецкого автономного округа от

Примеры структурированных аннотаций:

1 Мороз П. А. Анализ противоречий бюджетной и денежно-кредитной политик ЕС в преодолении последствий современного кризиса

Цель. Изучение причин возникновения кризисных явлений в странах-участниках ЕС и противоречий бюджетной и денежно-кредитной политик в преодолении последствий современного кризиса.

Методы. Проанализирована динамика экономического развития Еврозоны на основе сопоставления макроэкономических показателей Греции, Кипра и других стран ЕС, а именно, объемов номинального валового внутреннего продукта, валового государственного долга, динамики инвестиций в экономику, уровня безработицы, индекса потребительских цен и т. д.; определены „зоны риска“ для тех стран, экономика которых наиболее поражена кризисом.

Результаты. Исходя из динамики базовых макроэкономических индикаторов, на основе научно обоснованных подходов и экспертных оценок, а также собственных выводов, исследована взаимосвязь между целями бюджетной и денежно-кредитной политик ЕС в современных кризисных условиях развития экономики Еврозоны. Сравнивая последствия финансиализации современной экономики с последствиями перепроизводства в реальном секторе развитых экономик во времена Великой депрессии (30-е гг. XX в.), делается вывод относительно наличия противоречий в реализации бюджетной и денежно-кредитной политик ЕС в преодолении последствий современного кризиса.

Научная новизна. Научная новизна заключается в исследовании взаимосвязи между бюджетной и денежно-кредитной политиками, когда использование различных инструментов и имплементация механизмов обеих политик подчиняются единой цели – преодолению последствий современного кризиса и обеспечению устойчивого экономического роста стран-членов ЕС в дальнейшем.

2 Julie E. M. Scott, Jill L. McKinnon and Graeme L. Harrison. Cash to accrual and cash to accrual: a case study of financial reporting in two NSW hospitals 1857 to post-1975 // *Accounting, Auditing and Accountability Journal*. Vol. 16. № 1.

Цель: исследование направлено на анализ развития документооборота в рамках финансовой отчетности в двух больницах, финансируемых государством, в Новом Южном Уэльсе за период с 1857 году после 1975 году.

Методология и методы: ретроспективный анализ основан на технологических и концептуальных изменениях финансовой отчетности в указанный период. В качестве основного подхода используется теория «заинтересованных сторон», в основу анализа положены как первичные, так и вторичные данные.

Результаты и область применения: в данном исследовании приводится исторический контекст последних разработок отчетности и подотчетности в государственном секторе Австралии. В частности, подробно рассматривается вопрос ведения учета по методу начисления, что дает представление о природе трансформации бухгалтерского учета в организации государственного сектора, что может быть экстраполировано на организации иных форм подведомственности и собственности.

Научная новизна: выявлены закономерности изменений (и стабилизации) финансовой отчетности в больнице, связанные с социальным и политическим контекстом.

3 Курицева Ю. Е. Долгосрочные последствия реструктуризации градообразующих угледобывающих предприятий (на примере муниципальных районов Пермского края)

Цель. Выявление и оценка интенсивности долгосрочных последствий реструктуризации угледобывающих регионов, проводимой в условиях рыночной трансформации.

Методы. Исследование базируется на методах теории функциональной специализации поселений и теории реструктуризации. Для проведения расчетов использовались методы экономико-статистического анализа.

Результаты и практическая значимость. Выявлены тенденции социально-экономического развития муниципальных районов Пермского края угледобывающего профиля в условиях реструктуризации. Обоснованы факторы, усиливающие негативное влияние программ реструктуризации на территориальное развитие. Выявлены территории, в наибольшей степени пострадавшие в результате проведения реструктуризации, и ключевые недостатки реализованных программ территориального развития.

Научная новизна. Раскрыты долгосрочные негативные последствия реализации программ реструктуризации при отсутствии четко обоснованных механизмов территориального развития. Обоснована специфика влияния программ реструктуризации градообразующих предприятий на различные элементы сложных пространственных систем расселения.

Авторская аннотация призвана выполнять функцию независимого от статьи источника информации!

19 мая 2006 года № 721-ОЗ // Собрание депутатов Ненецкого автономного округа. 2008. 24 мая.

- Россия и мир: гуманитар. проблемы : межвуз. сб. науч. тр. / С.-Петерб. гос. ун-т вод. коммуникаций. 2004. Вып. 8. С. 64–81.
- Фенухин И. В. этнополитические конфликты в современной России: на примере Северо-Кавказского региона: диссертация на соискание ученой степени кандидата политических наук. М., 2002. 178 с.
- Deming, W. Edwards (William Edwards). The new economics for industry, government, education / W. Edwards Deming. 1900. 367 p.
- Об арбитражных судах в Российской Федерации: Федеральный конституционный закон от 28 апреля 1995 г. № 1-ФКЗ (в ред. от 12 июля 2006 г.) // Собрание законодательства РФ. 1995. № 18. Ст. 1589.
- Шпер В. Л. Снова о качестве, определениях и сопутствующих материях // Методы менеджмента качества. 2002. № 1. С. 43–47.
- О введение надбавок за сложность, напряженность и высокое качество работы [электронный ресурс]: указание Министерства социальной защиты Российской Федерации от 14 июня 1992 г. № 1-49-У. Документ опубликован не был. Доступ из справ.-правовой системы «КонсультантПлюс».

Библиографические сведения указывают в описании в том виде, в каком они даны в источнике информации.

10. Для нормативных актов в списке указывается начальная и последняя редакция.

11. **Помимо текста статьи автором представляются отдельным файлом в электронном виде на русском:**

- а) аннотация с обязательным указанием названия статьи, фамилии и инициалов автора **с переводом на английский язык**. Аннотация должна соответствовать требованиям ГОСТ 7.9-95 «Реферат и аннотация. Общие требования» (см. «Примеры структурированных аннотаций»). Аннотация включает следующие аспекты содержания статьи: предмет, цель работы; метод или методологию проведения работы; результаты работы; область применения результатов; выводы. Последовательность пунктов аннотации может быть

изменена. Объем аннотации должен составлять от 200 до 300 слов исключительно общепринятой терминологии. Текст аннотации не должен повторять название и текст статьи.

- б) ключевые слова и словосочетания (не более пяти) **с переводом на английский язык;**
- в) пристатейный библиографический список **с переводом на английский язык.**
- г) сведения об авторе в следующей последовательности: ФИО (полностью), место работы (учебы), занимаемая должность, ученая степень, ученое звание, почтовый адрес, рабочий телефон, адрес электронной почты **с переводом на английский язык.**

Дополнительные сведения к статье оформляются шрифтом Times New Roman 14 кегль, через 1 интервал, выравнивание по ширине.

12. Ответственность за достоверность указанных сведений несет автор статьи.

Не принимаются статьи, направленные в редакцию без выполнения требований настоящих условий публикации.

13. Статьи оцениваются членами редакционной коллегии, специалистами Уральского института-филиала РАНХиГС или других ВУЗов по профилю, соответствующему содержанию статьи. Статья направляется на рецензию без указания Ф.И.О. и иных данных, позволяющих идентифицировать автора. Автор вправе ознакомиться с выполненной рецензией. Автор вправе представить заверенную рецензию научного руководителя, доктора/кандидата наук соответствующего профиля. Решения о публикации, направленных в журнал материалов, принимает редакционная коллегия. Основанием для отказа в публикации материалов могут служить:

- а) несоответствие представляемого в редакцию материала тематике журнала
- б) несоответствие представляемого в редакцию материала требованиям, установленным редакцией журнала к публикации

Автор информируется об отклонении материалов, не соответствующих требованиям, установленным редакцией журнала.

Авторам бесплатно высылается один авторский экземпляр журнала. Плата за публикацию статьи в журнале с аспирантов не взимается. Дополнительные экземпляры можно приобрести, сделав соответствующий заказ в редакции.

REQUIREMENTS TO PUBLICATION OF ARTICLES IN THE JOURNAL

1. Articles should be written on actual subjects indicated in the title of the journal in the areas of eg (political science, economy, sociology and law), but must be connected with an administrative subject (management of political, social, economic processes, legal regulation of various spheres of society and the state, current problems of state policy of modern Russia and corporate management). The editorial board reserves the right to publish articles in other areas of research besides those listed (for example, on philosophy, history, psychology and problems of higher education).

2. The Author should submit the article in an electronic form (on a diskette or CD disk or by E-mail *nvestnik@uapa.ru*) and on paper (1 copy). Other means of submission are not accepted. The editors do not return manuscripts, CD's and diskettes.

3. Requirements for the structure of the article:

- formulation of the problem in general and its connection to important scientific and practical tasks;
- analysis of recent research and publications, which laid the foundation for solving this problem;
- selection of the unsolved parts of the problem which the article is devoted to;
- formulation of purposes of the article (problem definition);
- basic material of research with full justification of scientific results;
- conclusions of this study and the prospects for further development in this direction.

4. The length of the article should be no more than 1 printed page (40,000 characters including spaces, **font Times New Roman size 14, spacing 1.5, 20 mm margins, the text should be justified without hyphens, with paragraph indentation 1, 25 cm**).

5. Illustrative materials (figures, drawings, schedules, diagrams, schemes) must be submitted in electronic format. All figures should have consecutive numeration.

6. Figures should be presented in the form of a table. Tables should not be large. Each table should have a serial number and a title. Numbering of tables should be consecutive. Abbreviations are not permitted except for units of measure. The electronic version of each table and figure should be submitted as a separate file. **Making tables – font Times New Roman 12 pt single-spaced.**

7. The title of the article should be centered and underlined in bold, font size 14. Only the first letter of the title should be capitalized, the others lower case. In the top right corner above the title, the full name of the author should be written in full. This should be followed

by the author's institutional affiliation, position, degrees if appropriate.

8. Footnotes should be placed in square brackets at the bottom of each page, with the number that corresponds to the number of the source in the bibliography, together with a page reference, the bibliographic list and page or article reference, for example: [8, p. 16], [8, article 16]). Usually the list of references must be at least 8–10 sources.

9. **A bibliography** is essential and is included in the total number of pages. The bibliography must be placed at the end of article in their order of appearance in the text, (not alphabetically and nor hierarchy of sources). Do not duplicate names, do not specify with the same number several sources or sources of literature used. Making the bibliography must meet the requirements of bibliographic description ISBD (International Standard Bibliographic Description), established by February 2013. For example:

- Agafonov N. N. Civil law: a textbook for high schools / Under the editorship of Kalpin A. G. The Ministry of Education of the Russian Federation, Moscow State Law Academy. Second edition, revised and enlarged. M.: Jurist, 202. 542 p.
- Gonthmaher E. The fate of the Russian state depends on will the new presiden be able to update the Russian political elite [E-resource]. URL: <http://www.liberal.ru/sitan.asp?Num=636> (date of access 23.01.2008).
- Orekhov S. I. Hypertext way of organizing virtual reality [E-resource] // Vestnik of Omsk State Pedagogical University: electronic scientific journal. 2006 [website]. URL: <http://www.omsk.edu/article/vestnik-omgpu-21.pdf> (date of access 10.01.2007).
- Abramov A. M. Silence of professionals // Neza-visimaya gazeta. 2010. May 27.
- On Amending Article 30 of the Law of the Nenets Autonomous District “On State Service of the Nenets Autonomous District “: the law of the Nenets Autonomous District from May 19, 2006 № 721-RL // Assembly of Deputies of the Nenets Autonomous District. 2008. May 24.
- Russia and the World: the humanitarian problems: Interuniversity collection of scientific papers / St. Petersburg State University of Water Communications. 2004. Issue 8. P. 64–81.
- Fenuhin I. V. Ethno-political conflicts in modern Russia: the example of the North Caucasus region: the dissertation for the degree of candidate of political sciences. M., 2002. 178 p.

Examples of structured abstracts:		
1 Moroz P. P. Analysis of the contradictions of fiscal and monetary policies of the EU to overcome the consequences of the present crisis Purpose. Study of the causes of the crisis in the EU member countries and contradictions of fiscal and monetary policies in overcoming the consequences of the present crisis. Methods. Analyzed the dynamics of the euro area economic development based on a comparison of macroeconomic indicators in Greece, Cyprus and other EU countries, namely, the volume of nominal gross domestic product, gross public debt, dynamics of investment in the economy, the unemployment rate, consumer price index, etc., “risk zone” for those countries whose economies most affected by the crisis are defined. Results. Based on the dynamics of basic macroeconomic indicators, based on evidence-based approaches and expertise, as well as own conclusions, investigated the relationship between the objectives of fiscal and monetary policies of the EU in the current crisis conditions of economic development in the Eurozone. Comparing the effects of financialization of the modern economy with the consequences of overproduction in the real sector of developed economies during the Great Depression (30-ies. Twentieth century.) author concludes the existence of contradictions in the implementation of fiscal and monetary policies of the EU to overcome the consequences of the present crisis. Scientific novelty. Scientific novelty consists in studying the relationship between fiscal and monetary policy, where the use of various tools and mechanisms for implementation of both policies are subject to a common goal – to overcome the consequences of the present crisis and sustainable economic growth in the EU in the future.	2 Julie E. M. Scott, Jill L. McKinnon and Graeme L. Harrison. Cash to accrual and cash to accrual: a case study of financial reporting in two NSW hospitals 1857 to post-1975 // Accounting, Auditing and Accountability Journal. Vol. 16. № 1. Purpose: study aims to analyze the development of workflow within the financial reports in two hospitals, financed by the state, in New South Wales for the period from 1857, after 1975. Methodology and Methods: A retrospective analysis based on technological and conceptual changes in the financial statements during the period. As a basic approach uses the theory of “stakeholders”, analysis is based on both primary and secondary data. Results and Applications: This study provides the historical context of the latest developments of reporting and accountability in the public sector in Australia. In particular, discussed in detail the issue of accounting on an accrual basis, which gives an idea about the nature of the transformation of accounting in public sector organizations, which can be extrapolated to other forms of jurisdiction and property. Scientific novelty: the regularities of changes (and stabilization) of the financial statements in the hospital associated with the social and political context are identified.	3 Kuritseva Yu. E. Long-term effects of restructuring city-mining enterprises (on example of municipal districts of Perm region) Purpose. Identification and evaluation of the intensity of the long-term impacts of restructuring the coal-mining regions, carried out in the conditions of market transformation. Methods. The study is based on the methods of the theory of functional specialization of settlements and the theory of restructuring. For the calculation methods were used economic and statistical analysis. Results and practical significance. The tendencies of socioeconomic development of coal profile municipalities of Perm region under restructuring are identified. Justified factors that increase the negative impact of structural adjustment programs on territorial development. Identified areas most affected by restructuring, and the key disadvantages of territorial development programs implemented. Scientific novelty. Disclosed a long-term negative consequences of the implementation of restructuring programs in the absence of clearly justified mechanisms of territorial development. Substantiated specifics influence programs of enterprise restructuring on various elements of complex spatial systems of settlement.
Author’s abstract designed to serve as an independent source of information!		

- Deming, W. Edwards (William Edwards). The new economics for industry, government, education / W. Edwards Deming. 1900. 367 p.
- On Arbitration Courts in the Russian Federation: Federal Constitutional Law of 28 April 1995 № 1-FCL (as amended on July 12, 2006) // Collection of Laws of the Russian Federation. 1995. № 18. Art. 1589.
- Shper V. L. Again about the quality, definitions and related matters // Methods of Quality Management. 2002. № 1. P. 43–47.
- On the introduction of allowances for complexity, intensity and quality of the work [E-resource]: designation of the Ministry of Social Protection of the Russian Federation dated June 14, 1992 № 1-49-D. The document has not been published. Access of legal reference system “ConsultantPlus”.

The numbered order of references in the text should be the same in the Bibliography.

10. For statutory acts in the list, both original and most recently amended version should be included.

11. In addition to the text of the article, the author should submit in a separate electronic file the following information in Russian:

- a) abstract must indicate the title of article, surname and initials of the author **with an English translation**. The abstract must meet the requirements The state standard 7.9-95 «Summary and abstract. General requirements». Abstract includes the following aspects of the content of the article: the subject, the purpose of work, method or methodology of work, results, the field of application of results, conclusions. The sequence of abstract can be changed. Volume of abstract should be between 200 to 300 words of accepted terminology only.

Abstract text should not repeat the title and text of the article.

- b) Keywords and word combinations (no more than five) **with an English translation;**
- c) Bibliography **with an English translation;**
- d) Author details – full name, position and institutional affiliation and, contact information (postal address, e-mail address, and phone contact) – **with an English translation.**

Additional information to the article are made in font Times New Roman size 14, spacing 1, width adjustment.

12. The author is responsible for the authenticity of information.

Articles directed to the editor without the requirements of these terms of publication, are not accepted

13. Articles are subject to external review and by members of the editorial board and Ural institute brunch of RANEPa experts in corresponding subject areas. Article sent for review without name and other data to identify the author. The author have the right to familiarize with performed review. The author may submit a certified review of scientific adviser, Doctor / Candidate of Sciences of corresponding profile. Decision to publish the article takes the editorial board. 12. Decision on the publication of the materials submitted is taken by the editorial board. Reasons for a decision against publication may include:

- a) a discrepancy between the subject of the article and the fields covered by the journal
- b) a discrepancy between the article and the publication specifications of the journal

In case of rejection, the author will be informed in due course by the editorial of the reasons for non-publication.

The author will receive one copy of the journal free of charge. Additional copies are available if the author places an order with the editorial board.



Журнал выходит ежеквартально

Учредитель и издатель:

Федеральное государственное бюджетное образовательное учреждение
высшего образования
**Российская академия народного хозяйства и государственной службы
при Президенте Российской Федерации**

Адрес редакции:

620990, Екатеринбург, ул. 8 Марта, 66.

Телефоны:

(343) 251-78-25, (343) 251-78-63.

e-mail: nvestnik@uapa.ru

<http://www.uapa.ru>

*Статьи рецензируются. Редакция не несет ответственности
за позицию и точку зрения авторов*

При перепечатке ссылки
на журнал «МУНИЦИПАЛИТЕТ: ЭКОНОМИКА И УПРАВЛЕНИЕ» обязательны.

Дизайн-макет

А.А. Панов

Компьютерная верстка

Е.В. Чернавская

В работе над журналом принимали участие сотрудники библиотеки

Е.В. Макеева и О.Ю. Ефимова

Журнал зарегистрирован как средство массовой информации
в Федеральной службе по надзору в сфере связи и массовых коммуникаций
(Свидетельство о регистрации средства массовой информации ПИ № ФС 77 - 50009 от 24.05.2012 г.)

Подписано в печать 22.09.2015

Формат 60 × 84/8. Гарнитура «Times New Roman». Усл. печ. л. 12. Тираж 999.

Отпечатано РИО Уральского Института управления – филиала РАНХиГС.

Заказ № 122