КОЛОНКА ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА

Зима в этом году борется изо всех сил, не давая дорогу весне. Но мы знаем – весне быть, сие факт непреложный. Чего не скажешь об ожидаемых россиянами переменах в жизни страны. Надежды в обществе огромны и, зачастую их уровень перехлестывает через край. Очень хочется верить, что перемены непременно будут, и принесут они весеннее тепло, а не зимние холода.

Знаковым станет намеченный на июль нынешнего года факт расширения Москвы. В состав столицы вольется 21 муниципальное образование Подмосковья. И тут возникает вопрос – на каких правах? Если у них останутся те же полномочия, которые они получили по 131-ФЗ, то как быть со 125 московскими органами МСУ, которые таковых полномочий не имеют? Что, у подмосковных будет особый статус, или же полномочия московских будут расширены? Вопрос далеко не праздный, ибо речь идет о давно назревших изменениях в статусе муниципалитетов Москвы и Санкт-Петербурга.

Полномочия и их финансирование, вернее, его отсутствие – это уже притча во языцех. Но есть здесь еще одна печальная сторона. Абсолютное большинство муниципалов в ожидании федерального и регионального финансирования попросту не хотят проявлять экономической инициативы. Легче и безопаснее ждать подачек от власти, чем брать кредиты, разрабатывать и воплощать схемы инновационного развития территории и т.д. И винить их за это нельзя. Уж больно все это сложно, затратно и не выгодно в краткосрочной перспективе, к тому же при отсутствии средств и кадров.

Государство должно взять на себя разработку ряда конкретных схем развития малых территорий, с возможностью их инициативного развития на местах. Организовать целевую, бесплатную подготовку кадров. Дать возможность получать целевые льготные кредиты на длительный срок, обеспечив, конечно, и соответствующий контроль за их целевым использованием. Создать благоприятный инвестиционный климат, стимулируя муниципалитеты к привлечению частных капиталов, в том числе, и из-за рубежа.

Кстати, одно из перспективных направлений, и это показал международный опыт развития местного самоуправления, это развитие внутреннего туризма. Не нужно «вбухивать» огромные деньги в рекламу въездного туризма, – ну не поедет сегодня массовый зарубежный турист в Россию – а разрабатывать и развивать внутреннюю рекреационную систему, тогда и турист внешний к нам потянется.

И все-таки весна идет. Подписывайтесь на журнал «Самоуправление», и Ваши ощущения станут ярче и позитивнее!

С наилучшими пожеланиями,
Главный редактор ***Геннадий ЛЕОНОВ***

В НОМЕРЕ:

ВЕКТОР РАЗВИТИЯ
Люди должны понимать, за кого они голосуют. 2

СЛОВО ГУБЕРНАТОРУ
Тверская область: равенство возможностей, единство ответственности 4

ИЗ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ДУМЫ РФ
К проблеме сбалансированности бюджетов муниципальных образований 6

ИЗ МОСГОРДУМЫ 8

НОВОЕ В ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВЕ 10

ВЕКТОР РАЗВИТИЯ
Инновации в местном самоуправлении 12

МСУ: ФИНАНСЫ И ФИНАНСОВЫЙ КОНТРОЛЬ
Закрытые бюджеты бюджетной системы России – одна из причин коррупции и произвола чиновников. 16

ШКОЛА УПРАВЛЕНИЯ
Система управления – ведущий фактор развития местного самоуправления. 18

ТЕОРИЯ ПРАВА И ПРАКТИКА ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ
Современные проблемы теории права 22

АКТУАЛЬНЫЙ КОММЕНТАРИЙ
Роль региональной политики в социально-экономическом развитии моногородов 24

МСУ И ОБЩЕСТВО
Пора вернуться к национальному вопросу 26

ВОПРОСЫ И ОТВЕТЫ 28

ВЕСТИ ИЗ РЕГИОНОВ
Перед земляками в ответе 30
Уроки сельского депутата 32

МСУ: МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ
Самоуправление по-итальянски 36

ПОЗНАЙ РОССИЮ
Ейский район – жемчужина Приазовья 40
Санаторий «Озеро Белое» 44

ЛИСТАЯ СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ
Наполеон Бонапарт. Самоуправление от первого лица 46

Самоуправление

Всероссийский журнал о ходе реализации Федерального закона №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций

Свидетельство ПИ ФС77-44206
ISSN 2221-8173

Адрес редакции:
123060, г. Москва,
ул. Расплетина, д. 12-1
Тел: (495) 690-80-43

Издатель:
ООО «Арбат-Финанс»
генеральный директор
Пищулин О.В.
Вольное экономическое общество Москвы
Президент Белов В.Г.

Главный редактор
Геннадий Леонов
Заместители
гл. редактора:
Вячеслав Абрамов
Антон Капустин
Верстка
Павел Семкин
Корректура
Таисия Сержантова
Руководитель
рекламного отдела
Павел Беляев

Распространение
и реклама:
Тел. : (495) 690-80-43,
(495) 690-81-66
Факс.: (495) 690-80-43

E-mail: ak-sam@bk.ru
Журнал отпечатан
в типографии
ООО «Олимп-Экспо-сервис».
Адрес: 121 205,
г. Москва,
ул. Новый Арбат, д. 36/9

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ
Председатель:
Самойлов С.Н.
заместитель Полномочного представителя Президента РФ в ЦФО

Заместитель председателя:
Пищулин О.В.
Ген. директор ОАО «Обновление Арбата»

Члены совета:
Анисимов В.М.
Администрация Президента РФ

Безнасюк А.С.
член Высшей квалификационной коллегии судей РФ, генерал-лейтенант юстиции

Белов В.Г.
Президент ВЭОМ

Двуреченских В.А.
Председатель Контрольно-счетной палаты Москвы

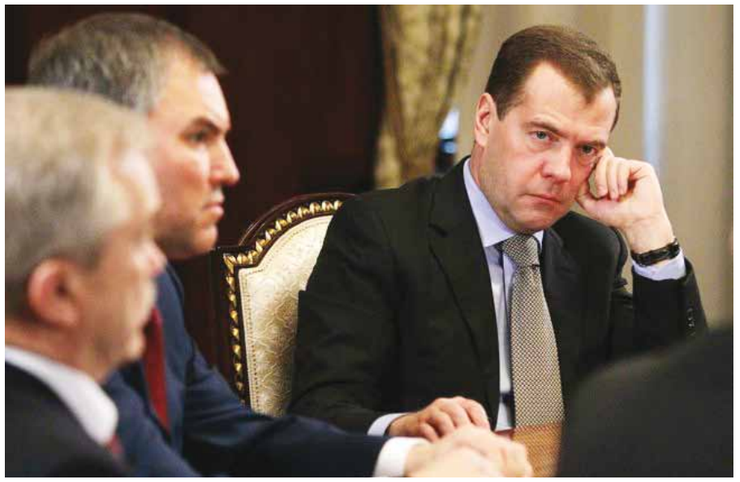
Леонов Г.Ю.
Главный редактор журнала «Самоуправление»

Рябова Е.Л.
директор международного издательского центра «Этносоциум»

НАУЧНО - МЕТОДИЧЕСКИЙ СОВЕТ
Председатель:
Видяпин В.И.
д.э.н., профессор

При цитировании материалов ссылка на журнал обязательна. За содержание рекламы ответственность несет рекламодатель. Мнение авторов может не совпадать с мнением редакции.

ЛЮДИ ДОЛЖНЫ ПОНИМАТЬ, ЗА КОГО ОНИ ГОЛОСУЮТ



На недавней встрече с Президентом России представители нескольких российских регионов рассказали Дмитрию Медведеву о своих предложениях по совершенствованию порядка наделения полномочиями глав субъектов Федерации. Предлагаем познакомиться с сокращенной стенограммой этой встречи.

Дмитрий АЗАРОВ, глава города Самары:

Здесь собрались сегодня люди, которые имеют опыт личного участия в избирательных кампаниях и имеют память о выборах, которые были в 90-х годах. Ни для кого не секрет, что зачастую в регионах в губернаторские кресла рвались и проходимцы, и бандиты, и экстремисты. Сегодня, на мой взгляд, возможности манипуляции общественным мнением ещё больше возросли. Армия политтехнологов буквально работает по всей территории страны, и им, собственно, всё равно, какой кандидат. Лишь бы заплатил, и они сделают всё, что угодно. Популистские обещания, запугивания – любой инструментарий используется политтехнологами в этой работе. И конечно, мы с коллегами задумались о том, каким образом можно защититься сегодня от этого.

После инициатив по упрощению регистрации партии и количество их резко возрастёт, и количество кандидатов, соответственно, может быть и 50, и 100. Простому человеку разобраться в этой веренице списков, я думаю, очень будет непросто. И мы подумали о том, кто может быть этими экспертами, которые людям объяснили бы про кандидата. Это могли бы быть депутаты муниципальных собраний в городах, районах, посёлках и так далее. Нужно, чтобы человек, который решил стать кандидатом, приехал и ознакомился с проблемами конкретного города, конкретного посёлка, пообщался с людьми, не только узнал о проблемах людей, но и почувствовал свою личную ответственность перед конкретным человеком. Есть опыт в некоторых странах так называемых статусных подписей. И если бы кандидат в губернаторы на этапе регистрации имел возможность или обязанность заручиться поддержкой части депутатского корпуса, причём не только региональных депутатов, но и, что для нас с коллегами, представляющими уровень местной власти, важно, чтобы это были и депутаты городов, районов, посёлков, 5–10 процентов этих подписей в его поддержку могли бы там уже быть определённым условием для регистрации его в качестве кандидата.

Владимир КИСЕЛЁВ, председатель Законодательного Собрания Владимирской области:

Могу сказать, что депутаты, наверное, на сегодняшний день – это единственные люди, единственные представители народа во власти, которые действительно избираются населением, потому что даже губернаторы у нас на сегодняшний день пока назначаются Законодательным Собранием по представлению Президента. Но действительно нам не хватает, наверное, где-то именно депутатского влияния на процессы, происходящие во власти. Поэтому то предложение, которое высказали коллеги, направлено на повышение авторитета и депутатов органов местного самоуправления, конечно.

И, как ни странно, данное предложение проводит дальнейшую демократизацию нашей избирательной кампании. Потому что на сегодняшний день наши парламентские партии освобождены от сбора подписей за кандидатов в депутаты, за кандидатов в мэры, и логично было бы предположить, что они будут освобождены и от сбора подписей за кандидатов в губернаторы. Таким образом, те партии, которые не являются парламентскими, были бы ущемлены в своих правах. Таким образом, мы, если внедрим это предложение, соответственно, уравняем в правах те партии, которые у нас представлены в парламенте, и те, которые не представлены в парламенте. Поэтому считаю, что это дальнейшая демократизация общества и избирательной кампании.

Евгений САВЧЕНКО, губернатор Белгородской области:

Дмитрий Анатольевич, я трижды проходил выборы с всенародной поддержкой, при помощи всенародного голосования, дважды – законодательным органом. На моих глазах прошли, наверное, десятки, если не сотни различных выборных кампаний различных уровней.

Пообщавшись с коллегами о том, кто должен быть губернатором и как из достойных избрать достойнейших, мне кажется, мы пришли к одному мнению, что есть такая процедура – праймериз, предварительное голосование. Мы его применили при выборах кандидатов в Государственную Думу, и за счёт этого мы видим, что в Думу, в общем-то, пришли очень достойные, вновь выявленные в результате этой процедуры депутаты, в том числе и от нашей области.

Считаю, что этот опыт надо применить и в выборной процедуре при выборе губернаторов. Но, наверное, чтобы ограничить, упростить процедуру праймериз и не сделать её громоздкой, её нужно ограничить не за счёт привлечения всех избирателей того или иного муниципального образования или в целом региона а ограничиться только, скажем, депутатами различных уровней: земское собрание, как у нас, районного уровня. У нас 3500 депутатов. И если бы в этом законе или проекте закона была зафиксирована такая норма, скажем, норма поддержки этими депутатами, скажем, 5–7 процентов от каждого муниципального образования, то

это уже был бы кандидат, которого можно было регистрировать и рекомендовать его на выборы в губернаторы. Эти люди уже взяли бы на себя какую-то ответственность, поддерживая этого человека, этого кандидата. Мне кажется, что это подняло бы авторитет местных органов власти. А это очень важно в данной ситуации.

Ещё есть идея. Мы пришли к единому пониманию, что две выборные кампании (осенняя и весенняя) – всё-таки это многовато. Мы постоянно живём с выборной повесткой дня. Мы слишком много времени на местах уделяем перманентным выборам вместо того, чтобы заниматься делом. Коллеги правильно вносят предложение (они представляют муниципальные образования в большинстве своём), говорят: мы приходим в результате выборов, скажем, осенних, бюджет уже сформирован, мы не можем уже влиять. Тем более в результате весенних, там уже тоже год потерян. Они вносят предложение, чтобы выборный день был один раз в год. Лучше, конечно – ранняя осень, до принятия бюджета. Исключение, конечно, может быть – выборы Президента. Поэтому мы бы просили, чтобы в целом в законодательстве о выборах эта норма была пересмотрена и таким образом исправлена.

Василь ШАЙХРАЗИЕВ, мэр города Набережные Челны:

Когда выборы муниципальных органов или руководителей субъектов Федерации происходят в октябре, а мы практически в сентябре уже начинаем формировать следующий год: это и бюджет, и это плановые наши хозяйственные дела, капремонт, жильё, строительство, всё-всё-всё, то человек, уже должностное лицо вступает в должность и практически год уже работает по тем законам, которые приняли за него, и он не смог даже обсуждать или выдвинуть свои предложения. А для того чтобы изменить бюджет, мы прекрасно понимаем, в течение года это просто практически невозможно, и ты работаешь на тех обещаниях или на тех, так скажем, планах, которые вроде как бы за тебя решили.

Март – уже всё, три месяца ушли. Где-то посевные, где-то другие работы. И когда ты приходишь, месяц проходит, и ты уже просто ничего не можешь делать. Как мы знаем, во многих регионах апрель-май – это уже серьёзные посевные, серьёзные работы, тут уже завершается учебный год, тут уже отопительный сезон, к чему надо готовиться, а у тебя бюджет разделён, тендеры все проведены, и ты ничего не можешь делать.

Середина сентября, сентябрь – месяц самый удачный во всех этих отношениях.

Дмитрий МЕДВЕДЕВ, Президент Российской Федерации:

Постараюсь обобщить то, что я от вас услышал.

Смысл первой идеи заключается в том, чтобы кандидаты в губернаторы получили, если хотите, дополнительную легитимность, пообщавшись с населением практически, как я понял, во всех муниципальных округах или укрупнённых муниципальных районах и заручившись доверием или определённой поддержкой со стороны муниципальных депутатов и глав муниципальных образований, в определённом проценте, конечно.

У нас партий и сейчас семь штук, а начиная со вчерашнего дня, когда мы закон опубликовали, их будет гораздо больше. Поэтому можно не сомневаться, что не все эти партии, но добрая половина хлынет в регионы, для того, чтобы избираться в губернаторы. Плюс, я напомню, в законе в общей форме предусмотрена возможность самовыдвижения. Есть опасность того, что будут приезжать люди абсолютно неподготовленные, просто проходимцы, о которых вы говорите, или «городские сумасшедшие» и «деревенские дурачки».

В конечном счёте самим избирателям судить, кто достоин, кто недостоин. Мы не должны устанавливать никаких избыточных барьеров. В этом смысле мне не очень нравится термин «фильтр», откровенно говоря, потому что мы ничего не должны фильтровать. Пусть люди сами выбирают губернатора.

Я вам даже больше скажу. Люди должны понимать цену своей ошибки. Люди должны ценить свой голос. Они должны понимать, за кого они голосуют, и понимать, что если они ошиблись, то такой человек ими будет управлять достаточно долгое время, если Президент в рамках существующего закона, нового закона не примет решение о прекращении его полномочий или если сами граждане его не отзовут, что, как мы понимаем, достаточно сложно.

Но нашим людям, насколько я понимаю вашу мысль, нужно помочь, с одной стороны, определиться с тем, кто и как, с другой стороны, человек, который избирается, безотносительно от какой партии, должен своими ногами пройти практически все поселения и заручиться их поддержкой.

Подобная процедура, наверное, может быть предложена и нашим избирателям. Но тогда, я просто сейчас додумываю на ходу, если всё-таки такую процедуру предлагать, мы не должны превращать это в бизнес. Потому что у нас народ везде сметливый, хитрый. Если депутаты – они тоже люди – будут раздавать такие поручительства, например, за «Единую Россию», за коммунистов, за Субтропическую партию, которая собирается регистрироваться, и за некоторые другие партии, – это плохо. Только за одного. Дал поручительство за «Единую Россию» – вперёд, за коммунистов – пожалуйста, за либеральных демократов – пожалуйста. Но только один раз. Иначе это будет торговля.

Если кандидат всерьёз хочет избираться, то действительно в этом случае он может уже сказать: «Я во всех муниципальных районах побывал и заручился поддержкой людей. Я выступил на сходе, я получил такую поддержку от определённого количества депутатов, и я готов к тому, чтобы избираться». Мне кажется, в этом определённый смысл есть.

Надо посмотреть на иностранные аналоги, надо посмотреть на нашу практику. Я дам поручение Администрации позаниматься соответствующей проблематикой. Но скажу вам откровенно: уж если это ваша инициатива – вы её тогда и оформите. Потому что в моём законопроекте этого нет. Я не считаю, что это невозможно, считаю, наоборот, что это может укрепить в конечном счёте процедуру избрания.

У меня такое предложение: вы как главы субъектов Федерации, как главы муниципальных образований подготовьте ваши предложения. У вас есть право законодательной инициативы. Надо им воспользоваться.

По процентам вы сами подумайте, какую-то оптимальную цифру можно найти. Вообще, я считаю, мы не должны забывать, что мы федерация. Пусть каждый субъект для себя эти цифры определяет. Они не должны быть запредельными, они не должны быть заградительными, они должны быть какими-то разумными: 5 процентов, 7 процентов, вы сами решите. Может быть «вилка». В общем, подумайте над этим предложением и сформулируйте его.

В отношении единого дня голосования. Мне кажется, это разумная идея, хотя бы потому, что так проще будет работать вам. На вас большие обязанности, доверие наших людей. И если вы занимаетесь не исполнением своих основных обязанностей, а организацией выборов, то это получается действительно абсолютно постоянный процесс, нон-стоп избирательных компаний. И опять же, если обратить внимание на опыт других государств, там же это всё используется: единый день голосования, все к нему готовятся, один раз в год. Насчёт сентября у меня никаких особых возражений нет. Сентябрь – месяц хороший, еще достаточно тёплый, настроение у людей хорошее, на выборы хочется ходить. С другой стороны, урожай собран, деньги ещё окончательно, может быть, не распределены, во всяком случае, есть ещё возможность позаниматься реализацией бюджетных решений. Почему нет?

Давайте так договоримся: подготовьте консолидированное предложение по первому вопросу и по второму, и тогда вместе с Администрацией Президента отработайте и в рамках вашей законодательной инициативы, ваших законодательных полномочий вносите. А там уже депутаты Государственной Думы будут решать, поддерживать эту инициативу или нет.

ТВЕРСКАЯ ОБЛАСТЬ: РАВЕНСТВО ВОЗМОЖНОСТЕЙ, ЕДИНСТВО ОТВЕТСТВЕННОСТИ

Развитие местного самоуправления в регионах Российской Федерации – один из важнейших показателей зрелости демократического общества, силы народовластия. Этот процесс невозможен без эффективной системы взаимодействия муниципалитетов с органами государственной власти. Даже, скорее – без комплексной поддержки развития местного самоуправления. Причина в том, что на уровне городов, районов, сельских поселений система местного самоуправления до сих пор находится в стадии становления. Для реализации всех возложенных на них полномочий ее работникам не хватает как профессиональных знаний, так и общей управленческой культуры. О современной ситуации с МСУ в Тверской области рассказывает губернатор области Андрей ШЕВЕЛЕВ.

В прошлом Тверская губерния была одним из пионеров в развитии земского самоуправления. Наши земские собрания во второй половине XIX – начале XX века были одними из наиболее активных и эффективно работающих в России. Земцы решали многочисленные хозяйственные вопросы, в том числе актуальные и для нашего времени: благоустройство городов и сел, содержание школ и больниц, дорожное строительство. Традиции земства возродились на Тверской земле в 90-е годы XX века. С тех пор роль органов местного самоуправления в жизни региона постоянно возрастает.

Тверская область в числе первых регионов страны приступила к реализации Федерального закона №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». Процесс шел непросто. С одной стороны, закон сформировал четкую систему правовых норм, устанавливающих реальный баланс интересов местного самоуправления и государственной власти в решении общей задачи – обеспечении прав, законных интересов и достойной жизни граждан. Но довольно быстро стало ясно, что вести эффективную работу в этом направлении возможно только при лидирующей роли региональной государственной власти. Причин несколько. Это и небольшой объем муниципальных бюджетов, и недостаточная квалификация кадров, отсутствие общего понимания того, как должно развиваться муниципальное хозяйство. Поэтому регион порой играл роль «подталкивающей силы», создавая дополнительные условия для развития муниципалитетов. В последние годы в Тверской области действует такая система взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, которая не позволяет муниципалитетам только жаловаться и ждать помощи. Для получения субсидий, участия в областных программах им приходится активно работать.

Одним из главных условий получения помощи региона является разработка муниципальных целевых программ. Сегодня их в Тверской области реализуется свыше 800. Кроме того, разрабатываются и реализуются комплексные программы социально-экономического развития для каждого муниципального образования. Их цель – системное развитие территорий, создание максимально благоприятных, комфортных и безопасных условий жизни для населения. Муниципалитет обосновывает актуальность решения проблемы, определяет конечную цель, прорабатывает систему программных мероприятий, просчитывает финансы, обозначает сроки исполнения, продумывает механизмы реализации, управления и контроля за мероприятиями программы, рассчитывает ее социальную и экономическую эффективность.

Наряду с повышением самостоятельности, эффективности работы и ответственности органов местного самоуправления, в регионе ведется работа по усилению помощи органам местного самоуправления. При общей доходной части регионального бюджета немногим более 36 млрд. рублей, в 2012 году правительство Тверской области на реализацию полномочий муниципалитетов в сфере ЖКХ выделило более 1 млрд. рублей. На развитие дорожной сети, транспорта, на места будет направлено более 1 млрд. 300 млн. рублей. Предусмотрены средства на строительство и реконструкцию объектов областного и местного значения в сумме 1 млрд. 660 млн. рублей. На приобретение жилья для многодетных семей, детей-сирот, инвалидов войны направляется 510 млн. рублей.

Рациональный способ взаимодействия государственной власти и органов местного самоуправления – финансовая поддержка муниципальных программ. В Тверской области уже несколько лет успешно действует областной фонд софинансирования расходов, который обеспечивает поддержку муниципалитетов на конкурсной основе. Главный критерий оценки заявок – реалистичность и эффективность. Органы местного самоуправления, – получатели субсидий, – обязаны обеспечить целевое использование полученных средств и представлять отчетность об их использовании. Таким образом, осуществляется государственный контроль над использованием бюджетных средств.

В то же время правительство Тверской области учитывает реальные финансовые и организационные возможности муниципалитетов. Далеко не все города и районы могут полноценно участвовать в реализации совместных проектов. С этого года мы сделали еще один шаг навстречу муниципалитетам – отошли от принципа софинансирования 50/50. Главная причина – он не учитывал специфику территорий и не соответствовал их финансовым возможностям. Сегодня в Закон Тверской области «О фонде софинансирования расходов» введена норма, по которой каждому муниципальному образованию будет ежегодно устанавливаться индивидуальная доля софинансирования. Большинство из них будут финансировать 20% стоимости проектов, некоторые – не более 10%. Это позволит уже в этом году создать равные условия для развития территорий. Но равенство возможностей предполагает единство ответственности. Усиление финансовой поддержки программ муниципалитетов предполагает активное участие в их реализации в первую очередь органов местного самоуправления. Поэтому правительство области рассчитывает на усиление ответственности, хозяйское отношение к территории и уважительное к населению со стороны местных властей.

В то же время я сторонник идеи о том, что муниципалитеты должны быть финансово самостоятельными и автономными. Важным шагом к финансовой самодостаточности муниципалитетов, безусловно, станет оптимизация расходов местных бюджетов. Приведу несколько цифр, которые наглядно показывают необходимость проведения таких преобразований. По итогам 2011 года общая сумма расходов на выплату заработной платы муниципальным служащим и выборным должностным лицам городских и сельских поселений составила свыше 519 млн. рублей. У значительной части поселений эта статья превышает 50 процентов от суммарного объема расходов бюджета. А в некоторых достигает и 80 процентов. Понятно, что в таких случаях содержание управленческого аппарата делает невозможным для муниципалитетов выполнение их полномочий. На реальное решение проблем поселений и их жителей средств просто не остается.

В качестве выхода из ситуации мы сегодня рассматриваем вариант сокращения администраций городских поселений, являющихся административными центрами районов, и передачи их полномочий, а также доходов на уровень муниципального района. Кроме того, планируем провести объединение малочисленных сельских поселений. Все эти преобразования должны быть завершены в ноябре текущего года. Это даст возможность направить освободившиеся финансовые средства на развитие территорий.

Убежден, что при наличии достаточных собственных бюджетов, муниципалитеты будут развиваться намного успешнее, и начнут дышать более свободно. В этой связи предложение Владимира Путина оставлять на местах налоги от бизнеса, работающего в специальных налоговых режимах, крайне актуально. У нас немало районов, где уровень развития малого бизнеса выше, чем в среднем по региону. Если все эти налоги пойдут в местные бюджеты, появятся совсем иные возможности для решения социальных вопросов.

Отдельно хочу остановиться на вопросе развития сельского хозяйства. Уверен, оно может и должно стать опорой для развития многих районов. Чтобы сделать сельское хозяйство Тверской области эффективным, созданы региональное министерство сельского хозяйства и государственное бюджетное учреждение «Центр развития агропромышленного комплекса Тверской области». Мы будем сохранять уровень и развивать виды государственной поддержки села. Правительство Тверской области привлекает инвестиции на село, участвует в софинансировании федеральных программ. На региональном уровне внедрен ряд дотаций на производство молока, мяса и льна. Убеждён, эти меры помогут нашему аграрному сектору, который демонстрирует стабильный рост, перейти к устойчивому развитию.

Встреча с медиками Максатихинского района

Важнейшее направление для развития муниципалитетов – привлечение инвестиций. Тверская область по праву считается одной из самых инвестиционно привлекательных в России. Сейчас у нас реализуется более 90 инвестиционных проектов на общую сумму более 146 млрд. рублей. В перспективе – это порядка 26 тысяч рабочих мест, причем около 6 тысяч из них уже созданы.

Задача сегодняшнего дня – создание инвестиционных площадок в каждом муниципальном образовании. Это направление должно стать приоритетным для администрации каждого города и района.

Примеры того, как привлекать инвесторов, у муниципалитетов есть. Администрация Ржевского района создала «Клуб друзей района», в который входят, в том числе, инвесторы. С начала этого года там стартовали два серьёзных проекта: по строительству животноводческого комплекса и производству биотоплива из растительного сырья. Создаётся один из первых в области индустриальных парков в сельской местности – «Есинка». В Торопецком районе уже создана и успешно работает промышленная зона в Речанском сельском поселении. В Торжокском районе успешно реализованы проекты по созданию современных деревообрабатывающих производств.

Когда мы сможем привести такие примеры из каждого района – люди в наших муниципалитетах будут жить намного лучше. Поэтому решение вопросов развития территорий – общая задача правительства Тверской области, муниципалитетов и, конечно, жителей.

Сегодня каждый законопроект, каждое решение исполнительной власти, каждая инициатива, ставящая целью улучшение условий жизни наших граждан и развитие территории, принимается только после широкого, открытого общественного обсуждения. Чтобы регион, территория нормально развивалась, приказа сверху, директив недостаточно. Нужна инициатива снизу. Атмосфера доверия необходима для обновления нашей общественной системы, взаимоотношений власти и населения. Эти взаимоотношения станут эффективнее и понятнее, если мы наладим четко работающие механизмы обратной связи с населением. Если сможем обеспечить реальный, действенный контроль общественности, жителей области за решениями властей всех уровней.

Местное самоуправление – самая близкая к людям власть, и она должна видеть и решать их проблемы. Только с учётом мнений граждан, общественности, администраций и депутатов можно выбрать верный путь развития. Поэтому все решения власти первого уровня должны пройти сверку с населением. По итогам обсуждений, работы общественных советов, при широком участии экспертов и общественности мы планируем создать план комплексного развития всей Тверской области, ее территорий. Когда власть опирается на общественность, идет с ней в одной упряжке, а не дистанцируется, не отгораживается от общественного мнения и от инициативных, неравнодушных людей, – это залог социальной стабильности и эффективного развития региона. То же самое можно сказать и о значении взаимодействия органов государственной власти и местного самоуправления.

К ПРОБЛЕМЕ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ БЮДЖЕТОВ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ОБРАЗОВАНИЙ

Сегодня перед Российской Федерацией стоит множество задач: увеличить темпы экономического роста, модернизировать экономику, сохранив и увеличив при этом объем адресной социальной поддержки гражданам. Решить эти задачи без активного участия субъектов Российской Федерации и муниципальных образований невозможно. Чтобы вклад субъектов и органов МСУ в развитие страны был ощутимым, они должны иметь больше возможностей влиять на формирование инвестиционного климата и решение социальных вопросов на соответствующих территориях. Соответственно, для этого муниципалитетам необходимы значительные публично-властные полномочия в различных сферах общественных отношений, а также стабильная и достаточная финансовая база для их реализации. Своими мыслями на данную актуальную тему с нами поделилась заместитель председателя Комитета Государственной Думы РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Ольга БАТАЛИНА.

Процесс разграничения полномочий между уровнями публичной власти и их ресурсного обеспечения идет уже 12 лет. Принятые федеральные законы расширили перечень собственных полномочий органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления всех типов муниципальных образований. Число вопросов местного значения увеличилось и составило для поселений 41, муниципальных районов – 35, городских округов – 44 вопросов. При этом, новые полномочия соответствующими источниками доходов обеспечены не были.

С другой стороны, значительное число властных полномочий, в первую очередь – контрольно-надзорных, оказывающих существенное влияние на социально-экономические процессы в регионах, на инвестиционный климат по-прежнему осуществляются территориальными органами федеральных органов исполнительной власти. Это ограничивает возможности субъектов Российской Федерации по проведению ответственной и эффективной социально-экономической политики в ряде сфер общественных отношений на соответствующих территориях.

Более того, сегодня законодательством РФ закрепляется за органами власти разных уровней, а также за муниципальными районами, городскими округами и поселениями ряд одинаковых или однотипных по своему содержанию полномочий и вопросов. Так, к полномочиям органов государственной власти субъектов Российской Федерации относится поддержка сельскохозяйственного производства, создание, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований, поддержка народных художественных промыслов. К вопросам местного значения – содействие в развитии сельскохозяйственного производства, содержание и организация деятельности аварийно-спасательных служб и аварийно-спасательных формирований, создание условий для развития местного традиционного народного художественного творчества, участие в сохранении, возрождении и развитии таких промыслов в городском округе.

В результате четко определить объем финансовых обязательств каждого уровня власти для исполнения указанных полномочий невозможно. Решение проблемы, между тем, лежит на поверхности и оно просто: полномочия, в большей степени отвечающие целям и задачам органов государственной власти субъектов Российской Федерации, стоило бы передать на региональный уровень, полномочия, отвечающие целям и задачам органов местного самоуправления, – на муниципальный уровень.

Каждому свое

В Бюджетном послании Президента Российской Федерации Федеральному Собранию от 29.06.2011 «О бюджетной политике в 2012 - 2014 годах» была поставлена задача: подготовить предложения по децентрализации полномочий, в том числе в налоговой сфере и сфере межбюджетных отношений, между федеральным, региональным и муниципальным уровнями власти. Предложения подготовлены двумя рабочими группами, в настоящее время на их основе готовится пакет законопроектов, который будут внесен в Государственную Думу в ближайшее время.

Позиция комитета Госдумы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления такова: вопрос о расширении доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов должен решаться, исходя из сохранения основных принципов существующей бюджетной и налоговой системы Российской Федерации. Кроме того, за субъектами РФ и местными бюджетами должны закрепляться налоговые доходы, на развитие налогооблагаемой базы которых они могут влиять. И, наконец, должно быть обеспечено соответствие между размером расходных обязательств субъектов РФ и муниципальных образований по решению собственных государственных полномочий и вопросов местного значения и объемом источников доходов, закрепляемых за местными бюджетами. При этом, обеспечение финансовыми ресурсами должно позволять формировать бюджеты развития в структуре соответствующих бюджетов.

Так, например, передача бюджетам субъектов Российской Федерации налоговой ставки налога на прибыль организаций в размере 2 процентов, суммы поступлений от которой в настоящее время зачисляются в федеральный бюджет, позволит увеличить доходы регионов более чем на 240 миллиардов рублей. Закрепление за регионами поступлений от акцизов на этиловый спирт, табачную продукцию, легковые автомобили, спиртосодержащую продукцию, автомобильный бензин и ряда других акцизов увеличит доходную базу региональных бюджетов еще на 170 миллиардов рублей.

Кроме того, необходимо отменить льготы по региональному налогу на имущество организаций, и местному земельному налогу и налогу на имущество физических лиц, установленные федеральным законодательством. Данная мера приведет к увеличению размеров поступлений в региональные и местные бюджеты приблизительно на 200 млрд. рублей ежегодно.

Принципиально важно, чтобы в местные бюджеты поступали налоги, выплачиваемые предприятиями, в первую очередь – предприятиями малого и среднего бизнеса. В связи с этим необходимо решить вопрос о закреплении за местными бюджетами отчислений от налога, взимаемого в связи с применением упрощенной системы налогообложения (которую используют субъекты малого и среднего предпринимательства), от налога на прибыль организаций и от транспортного налога. Это именно те налоговые доходы, на развитие налогооблагаемой базы которых могут влиять органы местного самоуправления.

Главное – налог на недвижимость и доходы физлиц

Перспективным источником формирования доходов местных бюджетов является местный налог на недвижимость, который предполагается взимать на основе оценки рыночной стоимости объектов недвижимого имущества. При этом необходимо, чтобы введение нового налога, с одной стороны, обеспечило более справедливое распределение налоговой нагрузки между объектами недвижимого имущества с разной рыночной стоимостью, а с другой стороны, не привело к росту налоговой нагрузки на малообеспеченных граждан. В связи с этим необходимо вводить указанный налог по мере готовности тех субъектов Российской Федерации, где такая оценка была проведена, чтобы этот налог можно было начать взимать уже в 2013 году. Это позволит увеличить доходы местных бюджетов, а также перераспределить налоговую нагрузку по налогообложению недвижимости таким образом, чтобы собственники огромных квартир, дорогостоящих особняков и больших земельных участков платили обоснованные налоги.

Сегодня самым крупным налоговым доходом местных бюджетов является налог на доходы физических лиц. По данным Минфина России, в 2010 году поступления от данного налога в местные бюджеты составили 65,1% от всех налоговых доходов местных бюджетов. В практике взимания этого налога есть существенное противоречие: отчисления от налога на доходы физических лиц поступают в основном в бюджеты крупных экономически развитых муниципальных образований (то есть по месту учета налоговых агентов), в которых работает значительная часть жителей сельских поселений и малых городов. Однако же необходимыми медицинскими, бытовыми, социальными, образовательными и иными жизненно важными муниципальными услугами налоговые агенты пользуются по месту их жительства.

Таким образом, доходная база бюджетов сельских поселений и малых городов сокращается в пользу промышленных центров, при этом, увеличиваются различия в уровне социально-экономического развития муниципальных образований. По мнению Комитета Госдумы РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, необходимо внести изменения в Налоговый кодекс РФ, предусматривающие, что совокупная сумма налога на доходы физических лиц, исчисленная и удержанная налоговым агентом у налогоплательщика, в отношении которого он признается источником дохода, уплачивается в бюджет налоговым агентом по месту регистрации (жительства) налогоплательщика.

Справедливые трансферты

Система межбюджетных трансфертов также требует модернизации. В частности, учитывая, что дотации на выравнивание бюджетной обеспеченности используется субъектами Российской Федерации, прежде всего, на финансирование текущих расходов региональных бюджетов, целесообразно было бы предусмотреть в федеральном бюджете возможность их индексации на прогнозный уровень ежегодной инфляции. Соответствующее требование следовало бы установить в нормах Бюджетного кодекса Российской Федерации, как постоянно действующее правило.

Требует дальнейшего совершенствования и методика распределения дотаций на выравнивание бюджетной обеспеченности субъектов Российской Федерации. В частности, было бы правильным исключить из расчетов налогового потенциала субъектов РФ доходы, поступающие в дорожные фонды регионов, кроме субсидий из федерального бюджета.

По данным Счетной палаты, несмотря на наметившееся в посткризисный период восстановление роста основных макроэкономических показателей регионов, состав экономически более развитых и экономически менее развитых регионов сохранится в ближайшей перспективе. Более того, по уровню бюджетных возможностей (до выравнивания уровня бюджетной обеспеченности) региональная дифференциация между 10 наиболее и 10 наименее финансово обеспеченными субъектами Российской Федерации увеличивается. В 2012 – 2014 годах она составит в среднем 6,2 раз против 5,8 раз в 2011 году. И это – при росте объемов государственного долга субъектов и муниципалитетов.

В связи с этим возникает озабоченность, что объем межбюджетных трансфертов, предусмотренных в федеральном бюджете бюджетам субъектов Российской Федерации – а это 397,0 млрд. рублей ежегодно до 2014 года – может оказаться недостаточным для проведения субъектами Российской Федерации сбалансированной и устойчивой бюджетной политики, в том числе в отношении муниципальных образований. Вопрос об увеличении объема межбюджетных трансфертов из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам нужно в ближайшее время существенно проработать.

«Копеечка» для эффективных

В бюджетной политике всегда должно быть место для поощрений. Регионы, достигшие наилучших результатов в сфере развития предпринимательства, привлечения инвестиций и, как следствие, обеспечивающих увеличение поступлений доходов в бюджеты всех уровней необходимо дополнительно дотировать. В федеральном бюджете предусмотрено выделение в 2012 году дотаций бюджетам субъектов Российской Федерации на стимулирование развития их налогового потенциала в сумме 10,0 млрд. рублей, предусмотрена поддержка и региональных программ повышения эффективности бюджетных расходов в сумме 1,0 млрд. рублей ежегодно до 2014 года. Практика хорошая, нужно продолжать.

Однако, при этом, о муниципалитетах забыли: выделение средств бюджетам муниципальных образований на указанные цели в федеральном бюджет не предусмотрено. Каким образом тогда органы МСУ будут стимулироваться в повышении эффективности и использованию бюджетных средств, развитию налогового потенциала, внедрению передовых технологий управления бюджетным процессом в муниципальных образованиях? Средства на поддержку муниципальных программ повышения эффективности бюджетных расходов и стимулирование органов местного самоуправления по развитию налогового потенциала муниципальных образований должны быть предусмотрены в федеральном бюджете в таких же объемах, что предполагается выделить бюджетам субъектов на эти цели.

Кроме того, необходимо поддерживать власти субъектов и муниципалитетов РФ в стремлении внедрять передовые технологии в практику управления бюджетным процессом – для эффективности и качества предоставления бюджетных услуг. Если в 2009 году из федерального бюджета на реформирование региональных и муниципальных финансов было выделено таких субсидий в сумме 1,78 млрд. руб, в том числе на реформирование муниципальных финансов – 0,27 млрд. руб, то в 2012-2014 годах выделение указанных субсидий бюджетам субъектов и местным бюджетам из федерального бюджета не предусмотрено. Практику предоставления этих субсидий из федерального бюджета региональным и местным бюджетам нужно предусмотреть: это позволит создать дополнительные стимулы для органов государственной власти субъектов и органов местного самоуправления по реформированию региональных и муниципальных финансов.

Внесены изменения в организацию местного самоуправления г.Москвы

Депутатами Московской городской Думы рассмотрены четыре законопроекта, представленные в связи с изменениями в территориально-административном устройстве города и организации местного самоуправления.

Это проекты законов «О внесении поправок в статьи 15, 16, 17 и 54 Устава города Москвы», «О внесении изменений в Закон города Москвы «О территориальном делении города Москвы», «О внесении изменений в Закон города Москвы «Об организации местного самоуправления в городе Москве», «О внесении изменений в Закон «О наименованиях и границах внутригородских муниципальных образований в городе Москве».

Изменения в Устав города Москвы позволят 21 входящему с 1 июля 2012 г. в состав Москвы муниципальному образованию сохранить статус, который существовал у них до включения в состав территории города, в том числе наименования и границы, а также полномочия по решению вопросов местного значения.

Рассмотренный проект закона «О внесении изменений в Закон «О наименованиях и границах внутригородских муниципальных образований в городе Москве» устанавливает наименования и дает точные географические описания всех 146 внутригородских муниципальных образований. Также в законопроекте вводится новое понятие «Муниципальный округ».

Законом «О внесении изменений в Закон города Москвы «О территориальном делении города Москвы» устанавливается, что территориальными единицами города являются районы, поселения и административные округа.

Изменения в закон «Об организации местного самоуправления в городе Москве» предлагалось вводят три вида внутригородских муниципальных образований: муниципальные округа (существующие внутригородские муниципальные образования в городе Москве), городские округа (присоединенные городские округа), и поселения (присоединенные городские и сельские поселения). Каждому из трех видов внутригородских муниципальных образований проектом закона устанавливается перечень вопросов местного значения.

В целях унификации наименований органов местного самоуправления муниципальных образований предлагается установить следующие наименования органов местного самоуправления муниципальных образований: представительный орган местного самоуправления – Совет депутатов муниципального округа, Совет депутатов городского округа, Совет депутатов поселения; глава муниципального образования – глава муниципального округа, глава городского округа, глава поселения; исполнительно-распорядительный орган – администрация муниципального округа, администрация городского округа, администрация поселения.

После обсуждения каждого из законопроектов все они были приняты депутатами Мосгордумы в первом чтении.

Экологические риски при расширении Москвы будут минимизированы

В рамках заседания комиссии Мосгордумы по экологической политике, состоялся круглый стол на тему: «Перспективы устойчивого развития города Москвы с учетом присоединенных территорий».

В мероприятии приняли участие представители Института проблем экологии и эволюции им. А.Н.Северцева, Института биологии развития им. Н.К.Кольцова Российской Академии Наук, Центра безопасности биосистем биофака МГУ, Центра по проблемам экологии и продуктивности лесов РАН, Министерства экологии и природопользования Московской области и других ведущих отечественных научно-исследовательских центров.

В ходе круглого стола участники обсуждения затронули вопросы минимизации экологических рисков для устойчивого развития Московской агломерации с тем, чтобы предупредить потенциальные социальные конфликты, которые могут возникнуть при реализации такого масштабного проекта как «большая Москва». По мнению многих выступивших в ходе круглого стола специалистов, устойчивое развитие мегаполиса требует всестороннего обеспечения не только технической, но и биологической (экологической и санитарно-эпидемиологической) безопасности. Включение в состав Москвы новых территорий невозможно без всестороннего анализа их природно-ландшафтных особенностей с выявлением экологически значимых факторов и ценных свойств (элементов природно-ресурсного потенциала), уровней загрязнения атмосферного воздуха, вод и почв. Нужна также объективная оценка биологического разнообразия, с выявлением видов животных, как потенциальных или реальных переносчиков природно-очаговых заболеваний. Чтобы обеспечить устойчивое развитие московского региона, необходима организация системы экологического мониторинга территории в новых границах столицы. Особое внимание следует уделить мерам предупреждения, а, при необходимости, и минимизации негативного воздействия диоксинов на живые организмы и природные процессы. Участники круглого стола предложили создать комплексную систему экологического мониторинга территории «большой Москвы», а также осуществить работу по выявлению и инвентаризации источников загрязнения радионуклидами и диоксинами территории, которая должна войти в состав столицы.

Для эффективного поддержания необходимого уровня разнообразия экологических систем необходима корректировка существующей сети особо охраняемых природных территорий (ООПТ), а также разработка комплекса мероприятий с целью сохранения воздухоочистительной, рекреационной и почвозащитной функций лесов. Кроме того, было предложено создать региональный центр мониторинговых исследований биотических компонентов лесных экосистем.

Процедуры строительства упростят

Комиссия по перспективному развитию и градостроительству Мосгордумы рассмотрела проект столичного закона «О внесении изменений в Закон города Москвы от 25 июня 2008 года №28 «Градостроительный кодекс города Москвы» и статью 8 Закона города Москвы от 5 мая 1999 года №17 «О защите зеленых насаждений».

По словам редактора документа, председателя Комитета по архитектуре и градостроительству города Александра Кузьмина, законопроект направлен на приведение положений Градостроительного кодекса Москвы о правилах землепользования и застройки в соответствие с федеральным Градостроительным кодексом. В частности, в плане возможности разработки и утверждения правил землепользования и застройки на часть территории столицы.

Изменения предусматривают упрощение процедур строительства на природных и озелененных территориях детских садов и школ, а также строительства детских садов на жилых территориях, не подлежащих реорганизации. Законопроектом предполагается исключение из состава особо охраняемых природных территорий, природных и озелененных территорий тех территорий (земельных участков), которые фактически заняты объектами гаражного назначения и по сути уже давно не выполняют природозащитных функций.

С 1 января 2013 года, согласно федеральному законодательству, не будет допускаться выдача разрешений на строительство при отсутствии правил землепользования и застройки. Поэтому, для решения задач по развитию застроенных территорий законопроектом предлагается установить возможность принятия правил землепользования и застройки на часть территории города Москвы, учитывая, что такая возможность предусмотрена Градостроительным кодексом РФ. С учетом этого, структура правил землепользования и застройки, определенная в статье 35 Градостроительного кодекса города Москвы, также должна быть приведена в соответствие с Градостроительным кодексом РФ. Таким образом, изменения в статьи 55 и 56 Градостроительного кодекса столицы направлены на упрощение процедур строительства на природных и озелененных территориях детских садов и школ.

Аналогичные изменения предлагается внести в отношении детских садов, которые размещаются на не подлежащих реорганизации жилых территориях.

Помимо этого, в целях обеспечения соблюдения требований Градостроительного кодекса РФ, предлагается установить, что параметры и сведения, указанные в акте разрешенного использования участка территории (земельного участка), в градостроительном обосновании, а также в договоре аренды земельного участка не являются обязательными при подготовке градостроительного плана земельного участка. При этом действие данной нормы предлагается распространить на правоотношения, возникшие с 10 ноября 2008 года, то есть, с даты выдачи первого градостроительного плана земельного участка.

Законопроектом предлагается также уточнить статью 43 Градостроительного кодекса города Москвы в части конкретизации полномочий Правительством Москвы по установлению порядка изменения и отмены градостроительных планов земельных участков.

По материалам www.duma.mos.ru

Комментарий председателя Комиссии Мосгордумы по государственному строительству и местному самоуправлению Татьяны ПОРТНОВОЙ в связи с изменением границы между Москвой и Московской областью

Присоединение новых территорий к Москве потребовало и новых изменений в московские законы. Москва, как, впрочем, и Санкт-Петербург, в отличие от всей остальной России имеют особое устройство городской власти: и государственной, исполнительной и муниципальной, местного самоуправления, и определяют порядок такого устройства эти города сами. Так, в Москве государственная власть осуществляется на уровне округов через Префектуры (их сейчас 10), а на уровне районов через управы (их сейчас 125 по числу районов в городе). Москва также имеет право самостоятельной организации местного самоуправления, и это прописано в Федеральном законе № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации». У нас сложилась своя система взаимодействия государственной власти и местного самоуправления, которому на протяжении ряда лет передавались определенные государственные полномочия, на выполнение которых выделялись государственные средства. В других регионах России местное самоуправление, помимо, так скажем, «московских» полномочий, имело еще целый ряд полномочий, например, таких как:

- организация в границах городского округа электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, водоотведения, снабжения населения топливом;
- обеспечение малоимущих граждан, проживающих на территории городского округа и нуждающихся в улучшении жилищных условий, жилыми помещениями в муниципальном жилищном фонде в соответствии с жилищным законодательством, организация строительства и содержания муниципального жилищного фонда, создание условий для жилищного строительства;
- создание условий для обеспечения жителей городского округа услугами связи, общественного питания, торговли и бытового обслуживания, и так далее, - все это подробно прописано в Федеральном законе № 131.

Бюджеты органов местного самоуправления Москвы и других регионов России, а значит и на присоединяемых территориях, также формировались по-разному. Кроме того, 4 марта этого года у нас в городе состоялись выборы депутатов муниципальных собраний, которые будут работать на протяжении последующих пяти лет. Это в свою очередь предполагает и новый состав муниципалитетов со сроками работы, как правило, на то же время. На новых же территориях депутатский корпус прежний, и выборы там еще впереди, следовательно, местное самоуправление действует в рамках существующего Федерального закона №131 и оно должно действовать и дальше.

Вот такая интересная коллизия сложилась на сегодняшний момент: по-разному организованное местное самоуправление должно действовать в рамках одной территории, а значит, необходимы изменения Устава города и ряда Московских законов, в том числе и закона №56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве». Именно поэтому статья 8 закона «Вопросы местного значения муниципального образования» существенно увеличена и дополнена. Теперь в нее включены три раздела:

- вопросы местного значения существующих муниципальных районов - это то, чем занималось и будет заниматься местное самоуправление в Москве в составе 125 муниципальных образований,
- вопросы местного значения городского округа - это то, чем занималось и будет заниматься местное самоуправление в двух городских округах, которые будут присоединены к Москве,
- вопросы местного значения поселения - это то, чем занималось и будет заниматься местное самоуправление в девятнадцати поселениях, которые тоже войдут в состав Москвы.

Таким образом, присоединенные муниципальные образования сохранят статус, который существовал у них до включения их в состав внутригородской территории Москвы, структуру органов местного самоуправления, муниципальное имущество и источники собственных доходов местных бюджетов, при этом доходы городских округов и поселений будут не ниже тех, что они получали до присоединения к Москве. Намечается создание двух новых административных округов, а значит двух Префектур, которые начнут работать на новых территориях, а вот организация государственных органов власти на уровне управ пока не планируется. Депутаты муниципальных собраний на присоединяемых территориях будут работать весь свой срок, до следующих выборов, никаких кардинальных изменений не будет. Это направлено, прежде всего, на обеспечение социально-экономической стабильности в регионе.

Мы сталкиваемся еще с одним случаем несоответствия соединения территорий Москвы и Подмосковья: существуют разные наименования всей структуры органов местного самоуправления у нас и в области. На сегодняшний день у нас в Москве есть муниципальные Собрания и муниципалитеты, руководители внутригородских муниципальных образований и руководители муниципалитетов, а теперь на всей большой территории Москвы планируется единое наименование: у нас будут Советы депутатов округов и поселений, главы округов и поселений, а вместо муниципалитетов и их руководителей – администрации и главы администраций. Такое единообразие в наименовании местного самоуправления Москвы и области позволит понимать, что речь в законе идет об одном и том же – об организации местного самоуправления в новой, «большой Москве».

ПИСЬМО

ФЕДЕРАЛЬНОЙ АНТИМОНОПОЛЬНОЙ СЛУЖБЫ РОССИИ ОТ 13.02.2012 № ИА/4177 О ПРИМЕНЕНИИ ФЕДЕРАЛЬНОГО ЗАКОНА ОТ 21.07.2005 № 94-ФЗ «О РАЗМЕЩЕНИИ ЗАКАЗОВ НА ПОСТАВКИ ТОВАРОВ, ВЫПОЛНЕНИЕ РАБОТ, ОКАЗАНИЕ УСЛУГ ДЛЯ ГОСУДАРСТВЕННЫХ И МУНИЦИПАЛЬНЫХ НУЖД» В ЧАСТИ ОБОСНОВАНИЯ НАЧАЛЬНОЙ (МАКСИМАЛЬНОЙ) ЦЕНЫ КОНТРАКТА

В связи с возникающими в правоприменительной практике вопросами по обоснованию начальной (максимальной) цены контракта (цены лота) Федеральная антимонопольная служба сообщает.

В соответствии с частью 1 статьи 19.1 Федерального закона от 21.07.2005 №94-ФЗ «О размещении заказов на поставки товаров, выполнение работ, оказание услуг для государственных и муниципальных нужд» (далее – Закон о размещении заказов) для установления начальной (максимальной) цены контракта (цены лота) источниками информации о ценах товаров, работ, услуг, являющихся предметом заказа, могут быть данные государственной статистической отчетности, официальный сайт, реестр контрактов, информация о ценах производителей, общедоступные результаты изучения рынка, исследования рынка, проведенные по инициативе заказчика, уполномоченного органа, в том числе по контракту или гражданско-правовому договору, и иные источники информации. Заказчик, уполномоченный орган вправе осуществить свои расчеты начальной (максимальной) цены контракта (цены лота).

В соответствии с частью 2 статьи 19.1 Закона о размещении заказов в конкурсной документации, документации об аукционе (в том числе в документации об открытом аукционе в электронной форме), извещении о проведении запроса котировок указывается обоснование начальной (максимальной) цены контракта (цены лота), содержащее полученные заказчиком, уполномоченным органом информацию или расчеты и использованные заказчиком источники информации о ценах товаров, работ, услуг, в том числе путем указания соответствующих сайтов в сети «Интернет» или иного указания.

Указание источников информации о ценах товаров, работ, услуг необходимо для обеспечения возможности проверки соблюдения предусмотренного Законом о размещении заказов порядка установления начальной (максимальной) цены контракта путем обращения к соответствующим источникам информации.

В связи с этим ФАС России считает необходимым при указании источников информации о ценах учитывать следующее.

Если источником информации о ценах на товары, работы, услуги являются полученные от поставщиков сведения о ценах, заказчик (уполномоченный орган) указывает в обосновании начальной (максимальной) цены контракта реквизиты полученных от поставщиков ответов на запросы информации о ценах. При этом заказчик (уполномоченный орган) вправе не указывать в таком обосновании фирменное наименование (наименование), а также иные сведения об организациях, представивших соответствующую информацию.

Полученные от поставщиков ответы должны храниться вместе с документацией о торгах, извещением о проведении запроса котировок.

В случае выбора заказчиком (уполномоченным органом) реестра контрактов в качестве источника информации о ценах товаров, работ, услуг, являющихся предметом заказа, документация о торгах, извещение о проведении запроса котировок должны содержать информацию о соответствующих номерах реестровых записей в реестре контрактов.

Если источником информации о ценах являются данные из информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», в обосновании начальной (максимальной) цены контракта указывается адрес соответствующей страницы в информационно-телекоммуникационной сети «Интернет», на которой размещена информация о ценах на товары, работы, услуги и обратившись к которой возможно проверить соблюдение предусмотренного Законом о размещении заказов порядка установления начальной (максимальной) цены контракта. Поскольку ссылка (информация по ссылке) со временем может стать некорректной, что не позволит заказчику (уполномоченному органу) подтвердить надлежащее исполнение им требований Закона о размещении заказов, рекомендуется хранить графическое изображение снимка экрана («скриншот» соответствующей страницы) вместе с документацией о торгах, извещением о проведении запроса котировок.

Если заказчик, уполномоченный орган осуществляет свои расчеты начальной (максимальной) цены контракта, соответствующие расчеты должны быть приведены в полном объеме в документации о торгах, в извещении о проведении запроса котировок.

В случае использования в качестве обоснования начальной (максимальной) цены контрактов иных источников информации о ценах на товары, работы, услуги в документации о торгах, извещении о проведении запроса котировок также должны содержаться реквизиты источников такой информации (например, реквизиты общедоступного исследования рынка, средства массовой информации и т.д.), обеспечивающие возможность проверки соблюдения предусмотренного Законом о размещении заказов порядка обоснования начальной (максимальной) цены контракта в течение всего срока хранения документации о торгах, извещения о проведении запроса котировок.

ОБЩЕСТВО С ОГРАНИЧЕННОЙ ОТВЕТСТВЕННОСТЬЮ
«АРБАТ-ФИНАНС»

СОВМЕСТНО С:

ВОЛЬНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБЩЕСТВО МОСКВЫ

О КОМПАНИИ:

ООО «Арбат-Финанс» – это более 60 реализованных проектов. Консультанты и партнеры компании имеют успешной опыт разработки, сопровождения и защиты инвестиционных проектов, стратегических бизнес-планов и бюджетов развития, реализуемых компаниями в соответствии с действующими требованиями Правительства Москвы, а также в сфере привлечения банковского и частного финансирования.

Многие московские компании, сотрудничающие с ООО «Арбат-Финанс», по достоинству ощутили ряд преимуществ и дополнительных возможностей от совместной работы.

Работая с нами, Ваша компания может быть уверена в точном выполнении обязательств, высоком качестве услуг, безукоризненном соблюдении сроков, а также соблюдении интересов клиента как в рабочих, так и конфликтных ситуациях, в которых необходима профессиональная работа команды консультантов.

Также наша компания занимается автоматизацией систем бюджетирования, стратегического и оперативного планирования, ориентированных на действующие требования Правительства Москвы.

УСЛУГИ

ООО «Арбат-Финанс» оказывает комплекс консалтинговых услуг по вопросам преобразования и реорганизации государственных унитарных предприятий города Москвы, подготовки необходимого пакета документов на балансовую комиссию (отчет и план финансово-хозяйственной деятельности, пояснительные и аналитические материалы), а также внедрения корпоративных стандартов стратегического и оперативного бизнес-планирования в соответствии с действующими требованиями Правительства Москвы, утвержденными постановлением Правительства Москвы от 03.07.2007 г. № 576-ПП, а именно:

- Сопровождение и структурирование проектов, управленческий консалтинг;
- Разработка технико-экономических обоснований (ТЭО), бизнес-планов;
- Внедрение принципов стратегического и оперативного управления;
- Проведение маркетинговых исследований, оценка бизнеса и объектов недвижимости;
- Привлечение проектного и банковского финансирования, сопровождение и структурирование сделок M&A, LBO, MBO, поиск и подбор объектов для инвестиций.

АКТУАЛЬНОСТЬ

В настоящий момент продолжается процесс реформирования государственных унитарных предприятий (далее – ГУПов) города Москвы, направленный на реструктуризацию деятельности предприятий, способствующей улучшению управления, повышению эффективности производственной деятельности и конкурентоспособности выпускаемой продукции предприятий, улучшение финансово-экономических результатов деятельности.

Правительством Москвы предусматривается дальнейшая приватизация ГУПов с сохранением в собственности города Москвы пакетов акций открытых акционерных обществ или продажей долей/имущества. Сохранение в собственности города Москвы преобразованных предприятий напрямую зависит от социальной и экономической значимости реорганизуемого ГУПа, положительной динамики финансово-хозяйственной деятельности, либо при наличии программы развития преобразуемого предприятия, направленной на рост капитализации и дополнительным экономическим эффектам для города Москвы.

Важным элементом в процессе реформирования является внедрение в акционированных обществах корпоративных стандартов управления Правительства Москвы, а также принципов стратегического и оперативного бизнес – планирования.

КОНТАКТЫ

Вы можете обсудить более подробно наш опыт по работе с компаниями и предприятиями на встрече с партнерами и консультантами.
Позвоните нам по телефону: + 7 (495) 690-78-23 или + 7 (495) 690-76-25,
и мы согласуем с Вами удобное время встречи.

ИННОВАЦИИ В МЕСТНОМ САМОУПРАВЛЕНИИ

Олег ПИЩУЛИН
Вице-президент Вольного экономического общества Москвы кандидат экономических наук

Инновации в местном самоуправлении – тема нестандартная. В России наукой всегда занимались федеральные институты, затем их рекомендации спускались для исполнения на низшие ступени государственной иерархии. Однако мир стремительно развивается, усложняется, формируется глобальное постиндустриальное общество, формируется экономика знаний, в которой носителем основного капитала является человек. Наиболее близок к человеку муниципальный уровень публичной власти – местное самоуправление. На этот уровень сегодня перемещается значительный объем деятельности по реализации инноваций, достижению конкурентоспособности государства.

В статье рассматривается роль инноваций в развитии местного самоуправления в условиях глобализации и повышения скорости трансформации муниципальных социально-экономических систем. Автором отмечено, что инновации являются залогом конкурентоспособности муниципального образования, а первоочередная сфера их применения – местное самоуправление.

Ключевые слова: *инновации, муниципальное образование, местное самоуправление, развитие, гражданское общество, общественный контроль.*

O.V. Pishchulin. INNOVATION IN LOCAL SELF-GOVERNMENT

This article discusses the role of innovation in the development of local self-government in the context of globalization and increasing the speed of transformation of the municipal social and economic systems. The author pointed out that innovation is the key to the competitiveness of the municipality, and the primary field of application - the local self-government.

Key words: *innovation, municipality, local government, development, civil society, social control.*

Изменение роли муниципальных образований в новой экономике

Мир меняется ежедневно. Информационный мир стал многопроцессорным, программирование новой техники требует новых подходов. Развиваются суперкомпьютеры и сетецентрические решения, происходит виртуализация, развитие услуг и интерфейсов вместо поставки техники (технологии «тонкий клиент»). Объемы данных удваиваются каждые два года – быстрее, чем по закону Мура [1], объем цифровой информации увеличивается каждые 11 часов [2]. Реализуется большинство предсказаний Э. Тоффлера [3] – вам не нужно ни к кому обращаться для их проверки, достаточно сопоставить написанное в книгах и увиденное за окном. Виртуализировались финансы – и тут же реализовался ряд вполне материальных кризисов. Интеллектуализация и комплексирование техники резко расширяют физически и технологически доступное пространство, экономическое освоение которого ведет бизнес, ориентируясь на возможность сбыта. Взаимодействие науки, производства, коммерции с потребителем уже сегодня создает товары, ориентированные на индивидуальные потребности и предпочтения. Если в прошлом потребности определял сам потребитель, то сегодня предпочтения для пространства выбора товаров и услуг с триллионами позиций потребитель уже не способен определить без помощи эксперта. Бизнес – самый быстро развивающийся общественный институт, он играет роль лидера общественного развития, является источником изменений общества, институтов, личности. Нужно использовать свойственные ему качества для ускорения развития общества.

Особую роль в данном вопросе может сыграть использование ГЧП, для поддержки которого банк развития – Внешэкономбанк – создал специализированный центр ГЧП, целью которого является «квалифицированная подготовка, организация и сопровождение проектов ГЧП для реализации отраслевых, региональных и городских стратегий развития, оказание поддержки органам муниципального и государственного управления по совершенствованию инструментов ГЧП» [4].

Изменения технологий привели к изменениям в механизмах общественной координации. Изменения коснулись и характера управления бизнесом и государством. Формируется многоуровневая система полиархии. Старые механизмы и рекомендации не работают.

Меняется социум. Накопившиеся диссонансы выливаются в социальную напряженность, конфликты и серьезные социальные противостояния, вплоть до революций, вызывающих изменения основ построения общественной системы.

И в Великобритании, и в США происходит переход от крупных централизованных проектов с участием государства на региональный и муниципальный уровни (образование, здравоохранение, общественные здания, жилищно-коммунальное хозяйство, переработка отходов и т.п.).

При этом требуется полностью использовать доступные местные ресурсы, что означает формирование партнерских отношений муниципального самоуправления с бизнесом и гражданским сообществом. Необходимо использовать комплексные подходы и социальные проекты, в которых учитываются разнообразные интересы всех социальных групп, и определяются направления деятельности, совпадающие со спектром интересов этих групп. С другой стороны, самоуправление должно иметь возможность определения способов и форм эффективного использования доступных ресурсов и муниципальной собственности – роль вышестоящих органов управления должна состоять в обеспечении возможности использования научных знаний и подходов с привлечением ученых регионального и федерального уровня, финансовой поддержки.

Новые задачи в управлении

Качество жизни и уровень развития человеческого капитала в огромной степени определяются качеством среды обитания людей. Нам для инновационного развития экономики России нужны комфортное жилье, жилищно-коммунальные услуги высокого качества, высокий уровень и качество образования, здравоохранения.

В новую фазу вступает реформа муниципального самоуправления, проводится пересмотр полномочий и приведение в соответствии с ними бюджетов и межбюджетных отношений. Но деньги решают далеко не все – финансирование неэффективного хозяйства аналогично подаче воды в дырявые трубы.

Необходимо реформирование, прежде всего, всей системы нормативно-правовых актов муниципальных образований, приведение их в соответствие со стратегией инновационного развития страны с учетом располагаемых ресурсов, видов хозяйственной деятельности, уровня социокультурного и экономического развития на местах.

Традиционные решения и трансляция централизованных решений на десятки тысяч муниципальных образований показали свою несостоятельность на этапе в 20 лет. Управление не выполняет своей миссии – гармонизации общественных отношений, не защищено от провалов, управленческие механизмов регулирования рынков не отработаны в достаточной мере с привязкой к условиям России. Управление остается облегченной наукой, реализуется субъектами управления с низким уровнем профессионализма, не использует и даже не нуждается в современных интеллектуальных информационных технологиях, закрыто для современных знаний из-за подмены целей общественного благосостояния на благосостояние личное. Коррупция в России превратилась в проблему политическую, которая не разрешается десятилетиями и имеет все признаки проблемы системной, без решения которой развитие проблематично.

В таких условиях возникает риск принципиального закрепления позиций государства как неконкурентоспособного – нет смысла ждать далее самосовершенствования управленческого аппарата в рамках традиционных неработающих подходов. Тем более, если потенциал развития невысок, то в условиях глобальной конкуренции не обойтись ни без социальных и управленческих инноваций, ни без инструментов стратегического анализа и управления.

Трансформациям свойственны периодически возникающие дисбалансы, отклонения, нарушения и прочие деструктивные явления. Причины кризисных процессов в обществе непосредственно обусловлены неэффективностью традиционных подходов управления, что обусловливает поиск новых механизмов снятия последствий деструкции. Инновации становятся главными механизмами и индикаторами культурного процесса общества [4].

Рассмотрим важнейшие наболевшие задачи инноваций в муниципальном самоуправлении.

Восстановление доверия к власти

Сложная социально-экономическая ситуация значительного количества моногородов, насчитывающих несколько сотен (от трехсот тридцати до четырехсот шестидесяти по разным оценкам), депопуляция и низкий уровень жизни требуют разработки инструментов восстановления взаимного доверия власти, бизнеса и населения. Важнейшая болевая точка – доступность и качество услуг жилищно-коммунального хозяйства. Выход платежей за уровень доступности приводит к коллективным действиям протеста, от которых рукой подать до действий деконструктивных. Устранение оторванности власти, клановости, барьеров во взаимоотношениях и недоверия требует не менее серьезной работы, чем продвижение кандидатов на выборах.

Стратегия и программы социально-экономического развития должны нарисовать образ будущего и реальные пути к нему, одаренная молодежь должна видеть возможность улучшения ситуации и свое место в этом процессе.

Власть должна быть разумной и правовой. Добиться этого в условиях несовершенной нормативно-правовой базы крайне нелегко, если вообще возможно. В системе нормативно-правовых актов самых лучших и успешных муниципальных образований много ошибок – вопросы крайне сложны и их много. Поэтому нужны новые информационные технологии для разработки и использования нормативно-правовой базы, например контент-анализ.

Для общества весьма значимы цели, ценности и идеалы, которыми руководствуются субъекты управления, поскольку именно от них зависят содержание, методология управления и управленческие решения, а в дальнейшем и результаты общественного развития. Зачастую обладание властью, не подкрепленное знаниями, лишает управленцев рациональности и предсказуемости, предоставляет им неограниченные возможности манипулирования сознанием и поведением других людей, навязывания исполнения их решений. Если мотивация управления, основанная на нравственных ценностях, практически отсутствует, то общий интерес легко превращается в личные намерения.

Интеллектуальный потенциал субъектов управления оказывается реализованным на уровне личных потребностей и интересов и является созидательным для себя и разрушительным для других, то есть общество и индивид превращаются в средство достижения цели узкого круга лиц [6].

Переключение чиновничества на удовлетворение личных интересов вызывает очаги напряженности во всех слоях, не имеющих инструментов противодействия и защиты своих интересов. Поляризуются интересы социальных групп, в которых формируются свои ценности, и группы, защищая их, начинают противодействовать – в результате пострадают все.

Сложность и скорость процессов требуют постоянного мониторинга ситуации, выявления нового знания и невязок старой системы знаний, учета изменений и сопутствующих им рисков, изменений потенциала развития и эффективности. Оценки из прошлого становятся непригодными принципиально, необходима система стратегического менеджмента, а не целевых программ, в которых человек как личность просто потерян. Прогнозирование из инструмента исследований превращается в инструмент повседневного управления – ошибка в прогнозе приводит к утрате конкурентоспособности.

И само развитие личности, как компетентного носителя нового капитала, и процесс нового проактивного управления требуют не только анализа, но и синтеза управленческих решений с высокой скоростью и низким уровнем ошибок. Новые инструменты становятся неотъемлемой частью управленческой системы – сетевая экспертиза, интеллектуальные информационные системы управления. Интеллектуальные информационные технологии позволят создать стратегии и программы с учетом местных ресурсов, локальных особенностей технической инфраструктуры и экономики, с учетом существующего уровня знаний и умений.

Вызовы вторжений глобального мира требуют адекватной реакции, как правило, меры безопасности и поддержания конкурентоспособности должны носить превентивный характер.

Нормативно-правовые акты муниципальных образований требуют анализа соответствия федеральной и региональной правовой базе, стратегиям развития. Они вряд ли могут быть написаны без применения современных возможностей и муниципального сотрудничества. Работа по их отработке должна также выявить все существующие проблемы законодательства России и регионов.

Этика является важнейшим элементом восстановления ослабленных социальных коммуникаций. Но многие ли управленцы знакомы с ее основными понятиями?

Демографические проблемы

Демографические проблемы муниципальных образований – это, прежде всего, депопуляция малых городов и моногородов. В современных условиях глобализации именно люди определяют потенциал развития страны. Инвестиции требуют рабочих рук и ресурсов, а люди пытаются перебраться к лучшим условиям жизни. С периферии – в региональный центр, оттуда – в Санкт-Петербург и Москву. Вектор движения молодых людей в нашей стране задан масштабной асимметрией развития, неравноценностью возможностей на разных территориях [7]. Результат — деградация региональных и муниципальных элит, отток квалифицированных кадров, снижение качества принятия решений приводит к закреплению этого процесса.

Но миграция не останавливается в столице, хотя здесь есть и высокооплачиваемые рабочие места, и возможности для проведения досуга – немного перспектив для творческой, инновационной деятельности. Наиболее способные и владеющие языком уезжают в города развитых стран. Даже Москва оказывается неконкурентоспособной за лучших специалистов в сети мировых городов. В результате в России индекс развития человеческого капитала уверенно падает все последние годы.

Решить данную проблему можно за счет создания научной сети, которая дает дистанционный доступ к знанию и развитию, возможность найти задачу для решения по силам и среду для поддержки. Эта сеть может создать и поддерживать среду для непрерывного образования, оказывая по-

мощь в формировании персонифицированной программы развития личности и адаптации в современном мире – многим по силам выполнить лишь часть работы из объема, требуемого для продвижения идей и технологий в виде товаров и услуг на рынке.

Существенную помощь может оказать развитие распределенной энергетики, позволяющей вовлекать возобновляемые энергетические ресурсы и снизить затраты на энергообеспечение рабочих мест.

Выявление потенциала населения и вовлечение его в процессы развития

Потенциал населения является одной из важнейших характеристик для инновационной экономики. Для его измерения используется Индекс развития человеческого потенциала (ИРЧП). Поиск, развитие, реализация и эффективное использование общественного и индивидуального интеллекта и результатов их функционирования, помощь обществу в осознании вектора движения, возможность преодоления исторических опасностей и актуальных рисков, предложение конструктивных созидательных реформ и организация их выполнения зависят от управления и, прежде всего, от интеллектуального уровня, знаний и мышления субъектов управления [5].

Для вовлечения в хозяйственный оборот творческого, инновационного потенциала населения необходимы мероприятия, прежде всего, на уровне местного самоуправления. Государство сокращает свое присутствие в хозяйственной деятельности, делегирует значительное количество полномочий самоуправлению и саморегулированию – идет процесс формирования саморегулируемых организаций. Замещение коррупционного влияния процессами самоуправления и саморегулирования – один из важнейших инструментов как повышения эффективности экономики, так и борьбы с коррупцией [5].

Персонифицированные программы личностного развития

Хваленое некогда российское образование во многом, по крайней мере, в общественных науках, потеряло свое качество. Более того, во многом процесс обучения стал превращаться в его имитацию, определенную игру между преподавателями, чья квалификация сформирована на знаниях из прошлого и некоторых мифах, транслируемых из развитых стран, и студентами, целью которых является приобретение диплома, а не знаний, являющихся основанием деятельности. Образование – основа развития и становления интеллектуального общества. Если мы хотим возродить его в муниципальных образованиях, необходима постоянная поддержка, а по имеющимся средствам доступна именно дистанционная. Нужно расширение сферы электронных знаний и повышение ее доступности.

Население – стратегический ресурс инновационного развития, и от того, каким будет качество жизни, зависят и личностные качества «людей будущего», во многом закладываемые в сегодняшнем их детстве. Их компетенции формируются в соответствии с качеством образования - и если подготовка специалистов с высшим образованием привязана к крупным городам с ведущими ВУЗами страны, то база для его получения формируется школьным образованием. Низкое его качество – потеря значительного контингента инноваторов следующего поколения, причем утрата невосполнимая как для личности, так и для государства.

Необходим процесс непрерывного образования, постоянного повышения квалификации, в котором преподаватель опережает студента и ученика. Процесс должен учитывать профессиональное направление градообразующего сектора, исходный и требуемый уровень подготовки кадров, особенности социокультурной среды и уровень способностей. Привязка на современном уровне развития допускает, а через год-два и потребует персонификации программ личностного развития.

Межмуниципальное сотрудничество

Сегодня роль процессов коммуникации резко усиливается в связи с резким ускорением развития мировой экономики и принципиальным усложнением ее структурной организации и процессов взаимодействия.

Для России, находящейся в условиях кризиса доверия, поиск новых механизмов социальной, личностной и деловой коммуникации приобретает особо важное значение.

Социально-экономическая система обретает устойчивость благодаря наличию и оптимальному соотношению бесконечного множества связей, образующих различные виды управленческого взаимодействия, которые классифицируются по девяти дополняющим друг друга признакам: сфера, в которой происходит пересечение ведомственных интересов, направление взаимодействия, количество и степень участия ведомств, характер взаимосвязей, объект взаимодействия, государственная принадлежность ведомств, регулярность и сроки взаимодействия [8]. Объем и сложность задач, которые необходимо решить в крайне сжатые сроки, велик. Сделать это в одиночку не по силам и ведущим ученым. Поэтому так велика роль сотрудничества, в первую очередь людей, которым приходится решать подобные задачи. Межмуниципальное сотрудничество необходимо активизировать и пытаться распределять задачи в соответствии с компетенциями.

Система стратегической координации развития

Система координации позволяет проводить подстройку параметров реализации стратегии развития, выбирать из механизмов общественной координации (иерархия, рынок, гетерархия, культура) оптимальный набор для комплекса транзакций, увязанных в единый проект. А впереди и освоение электронной общественной координации.

В рамках проекта развития муниципального образования необходим учет интересов социальных групп и минимизация противодействия назревшим переменам, оппортунизма, деструктивизма в их действиях – одна часть экономики не должна удовлетворять свои интересы за счет другой. Дисбаланс в итоге приводит к общим потерям. Управление должно реализовываться посредством поручения или делегирования решения задач развития социальной группе в соответствии с ее интересами.

Местное самоуправление заключает с предприятиями соглашение о взаимной информационной поддержке и наборе преференций за участие в реализации программ развития муниципального образования. На межмуниципальном уровне целесообразно проработать библиотеку инвестиционных проектов с методиками их адаптации к локальным техническим и экономическим условиям. Дополнительное увеличение доходности даже на 1% весьма значимо: при уровне прибыли на уровне 10% от оборота это 10% прибыли. Актуальность процесса – в постоянном повышении конкурентоспособности.

Качество жизни не обязательно ограничивается количеством рублей – оно может повышаться за счет кооперации и использования социальных ресурсов.

Создание ситуационного центра управления

Высокая информационная нагрузка требует слаженной, скоординированной работы. Огромное количество нормативно-правовых актов, быстрые изменения, необходимость конкурентоспособности требуют не просто создания электронного документооборота, но и развития интеллектуальных информационных технологий. Современным уровнем их освоения является ситуационный центр, позволяющий совместить технологии сетевой экспертизы, мониторинга, компьютерной поддержки принятия решений. Сегодня такие центры используются как органами государственной власти, так и крупными компаниями.

Гражданское общество и общественный контроль

Необходимо освобождать государство от необходимости регулирования всех сторон общественной жизни своих граждан, что реализуется в условиях заявленного перехода к субсидиарному государству, муниципальному самоуправлению, формированию саморегулирования, институтов гражданского общества и общественного контроля. «Централизация … снижает гибкость реагирования на сложные экономические и политические процессы. Реальные изменения возможны, когда формируется система контроля и ответственности не со стороны центра, а со стороны местных сообществ» [9].

Таблица 1

Критерии	Индикаторы
Повышение роста ВВП вследствие инноваций	Прирост ВВП вследствие инноваций
Повышение выпуска наукоемкой продукции	Удельный вес наукоемкой продукции в ВВП
Повышение эффективности производства вследствие инноваций	1. Прирост производительности труда 2. Прирост фондоотдачи 3. Прирост материалоотдачи
Ограничение роста ресурсо- и энергоемкости производства	1. Снижение расходов важнейших видов материалов на единицу продукции 2. Снижение энергоемкости продукции и т.д.
Повышение экологической безопасности	Экологические

Развитие гражданского общества в условиях экономической несамостоятельности 80% населения не может происходить вне рамок конкретных дел, прямо или косвенно затрагивающие насущные социально-экономические вопросы. В связи с этим особое значение для становления гражданского общества в России имеет опора на практические дела по защите интересов населения [10]. К важнейшим направлениям относятся противодействие коррупции, активное участие в публичных процессах принятия решений – обсуждениях и актах прямой демократии, формирования стратегии развития и мониторинга реализации принятых программ, наведения порядка в ЖКХ, непосредственно сказывающемся на содержимом кошельков большинства населения, предоставление информационных и социальных услуг неорганизованной части граждан.

Проблемы реализации инноваций

Инновационное развитие – крайне сложный процесс. Как отметил Николо Маккиавелли: «Быть во главе введения нового порядка вещей ни с чем не сравнится по трудности удержания, опасности проведения и неуверенности в успехе. Потому что реформатор получает врагов в лице тех, кому выгоден старый порядок, и лишь равнодушных сторонников в лице тех, кому будет выгоден новый порядок. Это равнодушие формируется отчасти на основе боязни своих противников... и отчасти — на основе недоверия людей, которые по-настоящему начинают верить во что-то новое только тогда, когда смогут опробовать это сами» [11]. А вот что думает об инновациях наш современник Гай Кавасаки, автор книги The Art of Start: «Тех, кто берется за дело в надежде на быстрый и легкий успех, ждет провал. Они обречены поступать неправильно. Инновация, которая выглядит значительной, может оказаться лишь технической хитростью; в то время как идея со скромными интеллектуальными притязаниями, например Макдональдс, — превратиться в гигантский высокоприбыльный бизнес» [11]. Есть и более резкие оценки: «Голая правда об инновации уродлива, смешна и обличительна, но большинство из нас представляет себе инновации совершенно иначе» [12].

Инновации появляются и востребуются при решении конкретных проблем. Инновации – это изменение сложившейся системы жизни, перераспределение ресурсов. В определенной степени это риск, хотя еще большим риском является отсутствие инноваций. Ученые-экономисты разработали даже индикаторы инновационной безопасности [13], система которых является подсистемой экономической безопасности (см. Таблицу 1).

Даже при наличии потрясающих прототипов или планов идеи — лишь начало пути. Преодоление следующих препятствий, помимо таланта, еще требует навыков убеждения. Инноватор Галилей защищал собственную и абсолютно новую теорию, которая в корне отличалась от той, в которую верило большинство – и защита была непростой.

Выделяют экономические и социокультурные факторы распространения инноваций.

К экономическим относятся:

1. Относительная выгода. Какую ценность имеет новая вещь по сравнению со старой?

2. Совместимость. Сколько усилий требуется для перехода от привычной вещи к инновации? Если цена выше относительной выгоды, большинство людей не будут пробовать новинку. В цену входит система ценностей человека, финансы, привычки или личные верования.

3. Сложность. Сколько необходимо учиться, чтобы применить инновацию?

4. Возможность проверки. Насколько легко опробовать инновацию?

5 Наблюдаемость. Насколько заметны результаты инновации?

К социокультурным:

1. Соответствие, а не «опережение» времени.

2. Значимых факторов значительно больше, нежели предполагают творцы, а управление ими достаточно сложное.

3. Новые идеи распространяются со скоростью, определенной психологией и социологией, а не абстрактными «заслугами» конкретных изобретений.

4. Факторы могут различаться в зависимости от культурной среды, и некоторые инновации где-то получают признание.

5. Прогресс не протекает одинаково: в одном месте новинка может быть принята десятилетиями раньше, чем в другом.

В рамках статьи невозможно рассмотреть весь комплекс вопросов, которые должны быть сегодня решены на уровне местного самоуправления для перехода на инновационное развитие. Но важно сделать первые конкретные шаги, ведь «начало – половина дела». Важно не забывать, что в первую очередь инновации – это люди, их способность к творчеству и вера в необходимость изменений, и лишь потом механизмы и инструменты.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. [Электронный ресурс.] – URL:http://www.it-weekly.ru/pressroom/services/163025/ (дата обращения 12.03.2012).
2. [Электронный ресурс.] – URL:http://ostrovnoy.rukazan.ru/dnevnik-ostrovitjanin/145650.html (дата обращения 12.03.2012).
3. *Тоффлер Э.* Шок будущего: Пер. с англ. / Э. Тоффлер. – М.: ООО «Издательство АСТ», 2002. – 557, [3] с. – Третья волна: Пер. с англ. / Э. Тоффлер. – М.: ООО «Издательство АСТ», 2004. – 781, [2] с. – (Philosophy).
4. *Кунгурцева Г.Ф.* Инновационное управление как основание социального развития // Вестник ВЭГУ. – 2011. – № 2 (52). – С.30.
5. Там же, С.31.
6. Там же, С.32.
7. *Стародубровская И.* Децентрализация может остановить утечку из страны талантливых людей. – [Электронный ресурс.] – URL:http://www.forbes.ru/sobytiya-column/lyudi/80337-detsentralizatsiya-mozhet-ostanovit-utechku-iz-strany-talantlivyh-lyudei (дата обращения 21.03.2012).
8. *Кириллова В.А.* Организационные формы горизонтального взаимодействия федеральных органов исполнительной власти в России. Автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата экономических наук – М.:ГУУ,2007. – С.12
9. *Белов В.Г.* Самоуправление в условиях построения социального государства и гражданского общества // Самоуправление. – 2011. – №3. – С.2-7
10. *Белов В.Г., Калиниченко Л. А., Чапарова Н.Т.* Общественный контроль и государство в России. Учебное пособие – М.: Этносоциум, 2010. – С.219.
11. *Беркун С.* Откуда берутся гениальные идеи? 10 мифов об инновации. – СПб.: Питер, 2011. – 208 с.
12. Там же.
13. Экономическая безопасность России: Общий курс: Учебник / Под ред. В.К. Сенчагова. – М.: Дело, 2005. – С. 184.

ЗАКРЫТЫЕ БЮДЖЕТЫ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИИ – ОДНА ИЗ ПРИЧИН КОРРУПЦИИ И ПРОИЗВОЛА ЧИНОВНИКОВ

Михаил ЧЕРНЫШОВ
профессор

В статье рассматривается расходная часть бюджетов бюджетной системы Российской Федерации.

Закрытыми бюджеты называются по причине того, что в них не показываются в прямой постановке расходные обязательства – правовые акты и бюджетные ассигнования, выделяемые на их финансовое обеспечение.

В настоящее время бюджетная система России представляет собой совокупность федерального, региональных и местных бюджетов. Бюджет каждого уровня власти является самостоятельным и принимается на основании соответствующих правовых актов федерального, регионального и местного уровней власти. При этом региональные и местные правовые акты не должны противоречить Бюджетному кодексу РФ и другим федеральным нормативных правовым актам.

Основанием для бюджетных расходов на федеральном уровне являются федеральные законы, федеральные целевые программы, Указы Президента РФ, Постановления Правительства РФ, программы Правительства РФ, что и определяет бюджетные полномочия федерального уровня власти.

Бюджетные полномочия субъектов РФ определены федеральным законом от 6 октября 1999 года № 184-ФЗ «Об общих принципах организации законодательных (представительных) и исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации» (далее – 184-ФЗ). В статье 26.3, пункт 2 этого закона указаны полномочия органов государственной власти субъекта Российской Федерации по предметам совместного ведения, осуществляемые данными органами самостоятельно за счет средств бюджета субъекта Российской Федерации (за исключением субвенций из федерального бюджета). Всего в перечислено 91 полномочие, редакция с изменениями Федерального закона 29.02.2012 N 15-ФЗ.

Бюджетные полномочия муниципальных образований РФ определены федеральным законом от 6 октября 2003 года 131-ФЗ « Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (далее – 131-ФЗ).

В статьях 14,14.1 этого закона определены полномочия поселения, 15,15.1 – муниципального района, 16,16.1 – городского округа.

О порядке принятия федерального бюджета

Основанием для планирования Федерального бюджета на новый финансовый год и плановый период является Бюджетное послание Президента РФ. После чего проект бюджета, разработанный Министерством финансов, обсуждается в Правительстве РФ и вносится на рассмотрение в Государственную Думу РФ. Далее он проходит соответствующие этапы обсуждения и утверждения в Государственной Думе, Совете Федерации и подписывается Президентом РФ.

По этим этапам вопросов нет. Они все являются законными и сомнению не подлежат. Но возникает целый ряд вопросов по ведомственной структуре расходов. Например, почему в ведомственной структуре расходов не представлены федеральные законы, как первостепенные расходные обязательства?

Так, первым документом по министерству образования и науки российской федерации представлено Постановление Правительства Российской Федерации от 26 августа 2004 года N 439 «О премиях Правительства Российской Федерации в области науки и техники». Странным является кодирование расходом на содержание центральных аппаратов министерств и ведомств.

В приказе Министерства финансов от 21.12.2011 года № 180-н (далее – 180-н) записано, что по подразделу 0104 «Функционирование Правительства Российской Федерации, высших исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций» подлежат отражению расходы на обеспечение деятельности Правительства Российской Федерации, высших органов исполнительной власти субъектов Российской Федерации, местных администраций и соответствующих аппаратов, обеспечение деятельности подведомственных учреждений.

В Таблице 1 показана выписка из закона на 2012 год и плановый период по Министерству энергетики РФ, где на содержание центрального аппарата расходы кодируются другими кодами – строка выделена жирным шрифтом.

В приказе Министерства финансов по бюджетной классификации этими кодами кодируются совершенно другие расходы: «По подразделу 0402 «Топливно-энергетический комплекс» подлежат отражению расходы на государственную поддержку организаций топливно-энергетического комплекса, угольной промышленности, а также расходы на обеспечение деятельности органов власти и учреждений, осуществляющих руководство и управление в сфере установленных функций и оказывающих услуги в установленной сфере деятельности, в том числе: обеспечение деятельности поисковых и аварийно-спасательных учреждений, учреждений, обеспечивающих предоставление услуг, связанных с реструктуризацией угольной отрасли, а также расходы, связанные с реструктуризацией угольной отрасли.

Из приведенного примера можно сделать два вывода.

Первый – центральный аппарат министерств и ведомств не является правительством РФ. Второй – центральный аппарат министерств и ведомств, как составная часть правительства РФ, финансируется за счет средств ведомства, что и ведет к неуправляемому росту числа чиновников в стране. Какой из моих выводов правильный, судить читателю.

Какой же вывод делаю я, как автор данной статьи. Министерство финансов РФ, начиная с бюджета 2005 года, запуталось само и запутало всю страну так называемой бюджетной классификацией. Разработчики бюджетной классификации никак не могут понять главного, а что же является предметом бюджетной классификации? И второй вопрос: а что значит провести бюджетную классификацию?

Ответ на первый вопрос: предметом бюджетной классификации являются бюджетные ассигнования, выделяемые на выполнение расходных обязательств – нормативных правовых актов.

Ответ на второй вопрос: провести бюджетную классификацию – значит присвоить определенному финансово-экономическому содержанию цифровые коды. При этом наименования финансово-экономического содержания не отражается в расходной части. Отражаются только цифровые коды, по которым в приказе по бюджетной классификации можно найти главных распорядителей бюджетных средств, разделы, подразделы целевые статьи и т.д. бюджетной классификации расходов. Считаю, что нынешнее положение дел в бюджетной системе показывает методологическую безграмотность Министерства финансов РФ.

Так, раздел 3.2. «Целевые статьи» приказа фактически не работает. Его нельзя назвать разделом бюджетной классификации. Но причина такого подхода Минфина объяснима. Минфин этим разделом бюджетной классификации поясняет направления расходования бюджетных средств, то есть расходные обязательства. И здесь снова возникает принципиальный вопрос: а почему же не по всем расходам показываются расходные обязательства?

Таблица 1. Ведомственная структура расходов федерального бюджета на 2012 год

МИНИСТЕРСТВО ЭНЕРГЕТИКИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ	022					56 911 497,0
Общегосударственные вопросы	022	01				43 919,7
Международные отношения и международное сотрудничество	022	01	08			43 919,7
Международное сотрудничество	022	01	08	0300000		43 919,7
Взносы в международные организации	022	01	08	0309800		43 919,7
Взносы в международные организации	022	01	08	0309800	862	43 919,7
Национальная экономика	022	04				48 032 642,1
Топливно-энергетический комплекс	022	04	02			46 316 577,6
Руководство и управление в сфере установленных функций	022	04	02	0010000		884 246,4
Центральный аппарат	**022**	**04**	**02**	**0010400**		**884 216,4**
Расходы на выплаты персоналу государственных органов	022	04	02	0010400	120	369 490,0
Фонд оплаты труда и страховые взносы	022	04	02	0010400	121	337 714,4
Иные выплаты персоналу, за исключением фонда оплаты труда	022	04	02	0010400	122	31 775,6

Привожу пример из приказа по бюджетной классификации: «001 02 00 Администрация Президента Российской Федерации. По данной целевой статье отражаются расходы федерального бюджета на обеспечение выполнения функций руководителя Администрации Президента Российской Федерации, его заместителей и аппарата Администрации Президента Российской Федерации».

Второй пример: 001 10 00 Депутаты Государственной Думы и их помощники. По данной целевой статье отражаются расходы федерального бюджета на оплату труда депутатов Государственной Думы и их помощников, с учетом начислений, и социальные выплаты депутатам Государственной Думы, а также иные межбюджетные трансферты, направляемые на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами власти другого уровня, связанных с материальным обеспечением деятельности депутатов Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации и их помощников в избирательных округах в соответствии с Федеральным законом от 8 мая 1994 года N 3-ФЗ «О статусе члена Совета Федерации и статусе депутата Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации».

Поступление трансфертов на указанные цели отражается по соответствующим кодам вида доходов 000 2 02 04001 00 0000 151 «Межбюджетные трансферты, передаваемые бюджетам на содержание депутатов Государственной Думы и их помощников» классификации доходов бюджетов. Также по данной целевой статье отражаются расходы бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов на содержание депутатов Государственной Думы и их помощников.

Если основанием расходов на содержание Государственной Думы показан правовой акт, то на содержание администрации Президента РФ такого правового акта нет.

Приведем еще один пример по целевым статьям. При законе о бюджете показаны расходы на Международный проект по сооружению Европейского центра по исследованию ионов и антипротонов (ФАИР), код 0301400.

А вот выписка из приказа по бюджетной классификации: «030 14 00 Международный проект по сооружению Европейского центра по исследованию ионов и антипротонов (ФАИР). По данной целевой статье отражаются расходы федерального бюджета, связанные с финансовым обеспечением участия Российской Федерации в сооружении Европейского центра по исследованию ионов и антипротонов в г. Дармштадт, Германия. А де же правовые основания для таких расходов в виде закона, Постановления Правительства РФ или какой-то программы?

Таблица 2. Существующий метод планирования расходной части бюджета

0700			ОБРАЗОВАНИЕ
0701			Дошкольное образование
0701	4200000		Детские дошкольные учреждения
0701	4209900		Обеспечение деятельности подведомственных учреждений
0701	4209901		Предоставление общедоступного и бесплатного дошкольного образования
0701	4209901	001	Выполнение функций бюджетными учреждениями

Странным является и то, что приказ Министерства финансов по бюджетной классификации выходит после принятия закона о бюджете. Получается, что после принятия бюджета в приказе по бюджетной классификации можно написать все, что угодно. За что же тогда голосует Государственная Дума РФ, за закрытый бюджет? То же самое происходит на уровне субъектов РФ и муниципальных образований.

На сайтах субъектов РФ нет отдельных разделов с нормативными правовыми актами, принятыми во исполнение статьи 26.3 184-ФЗ. Невозможно найти реестры расходных обязательств.

Сайты практически всех муниципальных образований России сделаны, как под копирку, с общим недостатком отсутствия отдельных разделов с правовыми актами по вопросам местного значения. Невозможно найти и реестры расходных обязательств муниципальных образований.

Ниже показан пример составления расходной части бюджета муниципального образования, в котором в прямой постановке не показаны расходные обязательства. Но если на федеральном уровне разрабатывается приказ по бюджетной классификации с какими-то пояснениями, то на уровне субъектов РФ и муниципальных образований такие документы не разрабатываются. На самом же деле, если бюджетную классификацию применять правильно с учетом переделывания целевым статей расходов, такой документ не нужен.

Как видно из Таблицы 2, правовой акт по вопросу местного значения в части дошкольного образования района (городского округа) не показан.

А если правовых актов по вопросам местного значения в муниципальных образованиях нет, то на каком основании, спрашивается, учреждаются и содержатся муниципальные учреждения и разрабатываются муниципальные задания и административные регламенты предоставления муниципальных услуг местному сообществу? Налицо общая методическая и правовая неграмотность.

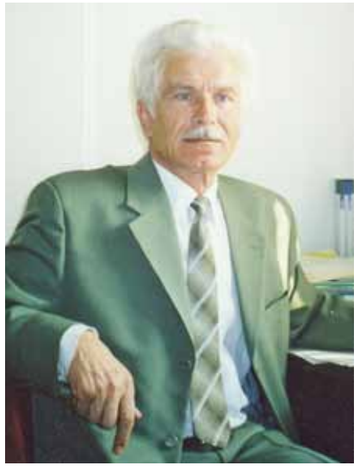
Выводы:

1 Бюджеты бюджетной системы России являются закрытыми, часть расходов являются необоснованными.

2. Содержание органов управления частично осуществляется за счет отраслевых разделов.

3. Условия для коррупции в бюджетной сфере созданы министерством финансов Российской Федерации.

СИСТЕМА УПРАВЛЕНИЯ – ВЕДУЩИЙ ФАКТОР РАЗВИТИЯ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ



Владимир ЗУБЕНКО
кандидат экономических наук

Управление – одно из самых сложных и многогранных явлений живой природы, в том числе, и человеческого общества. Наибольшие сложности и противоречия возникают в управленческой деятельности социальных систем, поскольку люди неизмеримо сложнее любых природных объектов. Вместе с тем, управление является необходимым и объективным элементом любой (индивидуальной, коллективной, общественной) деятельности человека.

В статье рассмотрены теоретические принципы современного управления и самоуправления сложных социальных систем. Автором излагаются концептуальные предложения по совершенствованию местного самоуправления в Российской Федерации.
Ключевые слова: *теория управления, системы управления, принципы самоуправления, модель самоуправления, система местного самоуправления.*
V.S. Zubenko. MANAGEMENT SYSTEM – DEFINING FACTOR OF LOCAL SELF-GOVERNMENT
The article deals with the theoretical principles of modern management and self-organization of complex social systems. The author presents the conceptual proposals for improving local self-government in the Russian Federation.
Key words: *control theory, management system, the principles of self-government, model of self-government, a system of local self-government.*

Человечеству понадобились многие века для того, чтобы зародились основы науки управления, возникли и стали развиваться разнообразные теории управления. Особенно значительными, по сути революционными, явились события конца XIX – начала XX в, связанные с отделением капитала-собственности от капитала-функции, управления от собственности, зарождением профессионального управления (менеджмента).

Сегодня многочисленные научные концепции, школы и подходы предлагают практике управления разнообразные формы, принципы и методы управленческой деятельности. В их использовании передовые страны видят базовое средство решения усложняющихся социально-экономических проблем, создают свои собственные модели (системы) управления. К сожалению, в нашей стране на протяжении десятилетий (и до сих пор), в результате господства административно-командной системы, преобладает слепое копирование иностранных моделей управления, что, конечно же, не приводит ни к чему хорошему.

Фундаментальной основой понимания управления, наиболее близкой к естественно-природным закономерностям, является двуединая концепция теории управления, в которой предусматриваются две трактовки понятия «управление»: как процесса управления организацией (управленческая деятельность) и как механизма управления (система управления). При этом процесс управления и механизм управления должны соответствовать друг другу и цели управления. Процесс управления не может быть выполнен любым механизмом управления, а механизм управления не может реализовать любой процесс управления. Практически, это представляет собой единую и неразрывную деятельность – управление, главное предназначение которого, независимо от вида, уровня и сферы деятельности создание условий благоприятствующих успешному функционированию и прогрессивному развитию хозяйствующих субъектов, повышению жизненного уровня населения.

В организационном плане управление – это целеполагающее, организующее и регулирующее воздействие людей на собственную, общественную, групповую жизнедеятельность, осуществляемое как непосредственно (в формах самоуправления), так и через специально созданные структуры (государство, корпорации, фирмы и т.д.). В социальном плане управление есть продукт сознания и воли людей (а не только одного начальника), важнейшее направление действия их разума. В управлении всё исходит от человека и ориентировано на человека [2]. Отсюда и золотое правило такого вида управления, как менеджмент: «Эффективное управление, обеспечивающее выживание и успех в условиях рыночной конкуренции, требует ориентации на человека: во внешней среде – на потребителя, во внутренней – на персонал» [3].

Управление имеет и другие аспекты – политические, экономические, правовые, научные, образовательные и т.п. Все они фокусируются в системе управления, без которой невозможно осуществление профессиональной управленческой деятельности, успешное достижение поставленных целей.

В современном понимании система управления – это система, представляющая собой совокупность взаимосвязанных и взаимодействующих элементов, благодаря которым осуществляется процесс управления (управленческая деятельность), возникают новые целостные свойства. Она должна обладать высокой гибкостью, оперативно реагировать на изменения факторов внешней и внутренней среды организации, видеть перспективы её развития, и обеспечивать эффективность управления [5]. Структурно, в традиционном виде, система управления представляется как совокупность объекта управления (управляющая подсистема) и субъекта управления (управляемая подсистема), а также прямых и обратных связей между ними.

Изучение природы и общества показывает, что многие сложные открытые системы, состоящие из большого числа подсистем, при определённых условиях способны к самоорганизации и самоуправлению. К ним относятся и социальные (социально-экономические) организации, будь то отдельная организация, территориальное или региональное сообщество или общество в целом.

К классу таких самоорганизующихся систем можно отнести и муниципальное образование. В муниципальном образовании, как сложной, открытой и динамической системе, имеющей цель, проявляются социальные, экономические и другие отношения между людьми, для регулирования которых используются разнообразные управленческие функции. Кроме того, муниципальное образование имеет некоторые свойства абстрактных систем (законы, правила, инструкции, предписания и т.п.), характеризуется самосознанием, мышлением и нетривиальным поведением людей. По своей природе, в отличие от простых систем, такая система обязательно обладает памятью, способна к самоорганизации, самоуправлению и эволюции.

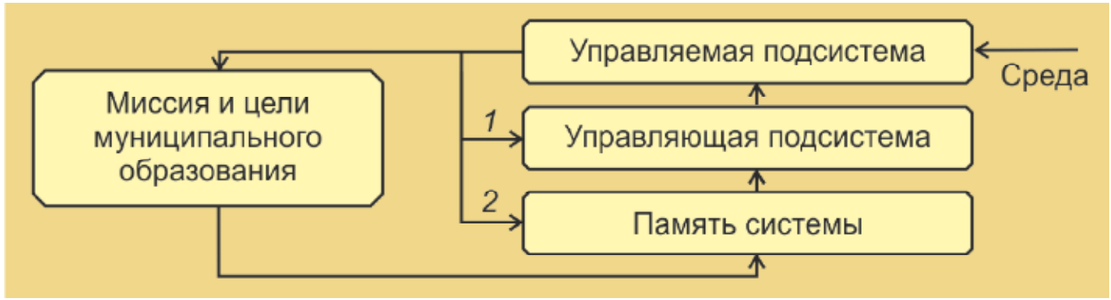


Рис. 1. Модель механизма самоуправления.

Согласно многим исследованиям, эволюция самоорганизации сложных социальных систем предполагает:

- наличие заранее определённой ясной и всем понятной цели, к которой социальная система (организация) стремится самостоятельно, самоорганизуется вокруг неё;
- гибкость, изменчивость и адаптивность структур управления;
- диверсификацию, децентрализацию, повышение производительности труда каждого, сопричастность к принятию управленческих решений и с новой трудовой мотивацией;
- многоцелевое использование производственных мощностей, передачу информации, знаний, ноу-хау;
- самообразование, самовоспитание, самоконтроль, для чего должны быть созданы соответствующие условия;
- саморазвитие как переход на новый уровень организации (развитие памяти системы, накопление структурной информации, выработка новой цели и смена структуры и др.).

Следует также иметь в виду, что существует, по меньшей мере, три принципа самоуправления. Первый – принцип вторичности: «Самоуправление должно быть вторичным процессом в организации после формализованного управления». Второй – принцип мягкой регламентации: «Процесс самоуправления (самодеятельности) должен регламентироваться законодательными актами и положениями только по ключевым элементам деятельности». Третий – принцип сочетания управления и самоуправления: «В любой организации формализованное управление и самоуправление должны сочетаться на каждом уровне управления» [1]. В итоге социальная самоорганизация в самоорганизующейся системе включает – самоуправление, саморегулирование, самовоспитание, самообучение, самоконтроль.

Приведенные сведения позволяют лучше понять смысл и предназначение местного самоуправления как общественного явления с высоким уровнем объективной и искусственной саморегуляции муниципального образования. Поскольку самоуправление – это внутреннее управление регионом, муниципальным образованием, компанией, предприятием, то внешнее управление ограничивается узким кругом проблем общего характера и воплощается в виде законов, указов, правительственных постановлений, национальных программ, обязательных для обширного круга организаций и лиц, требующих обязательного исполнения всеми, на кого распространяется действие законодательных и других нормативных актов. Самоуправляемые организации и сообщества, могут самостоятельно принимать и осуществлять управленческие решения, опираясь на собственную внутреннюю систему управления. Самоуправление предполагает самостоятельное решение целевых задач, вытекающих из высших целей государства и общества и согласующихся с ними собственных целей, разработку средств и методов их решения, создание неформальных синергических связей.

Такая наука об управлении процессами общественной природы, как кибернетика, как и повседневная практика хозяйственной жизни общества, показывают, что процессы управления в машинах, живых организмах и обществе подобны, аналогичны и складываются из множества контуров управления и самоуправления. Каждый такой контур представляет собой целенаправленный информационно-управленческий процесс. Сам процесс развивался в ходе эволюции от низшего к высшему уровню и имеет свои ступени развития. На высшем уровне развития механизм управления самоорганизующихся систем приобретает новый – второй контур обратной связи и память. Причём такой механизм управления (самоуправления) не придуман людьми, а сформировался в процессе эволюции живой природы, в том числе природы человеческого общества, и является стержнем их развития.

Учитывая это, обобщённо в самом упрощённом виде, модель механизма местного самоуправления (муниципального управления) представлена на Рисунке 1.

Данная модель является авторской разработкой на основе оптимизации и расширения модели механизма управления самоорганизующихся систем, выполненной Р.Ф. Абдеевым [1].

Нельзя не заметить, что в упомянутой ранее традиционной структуре системы управления (механизма управления) подсистема «Память системы» вообще отсутствует и имеется только один контур обратной связи.

Введение новой подсистемы в виде памяти системы управления и второго контура обратной связи в структуру системы местного самоуправления (как отражено в указанной модели) можно считать прорывом в науке и практике управления и самоуправления. Во втором контуре осуществляется отбор полезной информации из первого контура, эта информация накапливается, формируя опыт, знания, синтезируется в определённые структуры, повышая уровень организации и управления, активность и живучесть системы, т.е. муниципального образования.

Данная модель убедительно показывает, что процесс образования, становления и развития механизма местного самоуправления заключается в целенаправленном многоцикличном преобразовании информации в двух взаимосвязанных, замкнутых контурах обратной связи. Контур «1» отвечает за саморегулирование системы, контур «2» – за накопление и отбор структурной информации, за создание новых структур, достижение новых уровней развития муниципального образования.

Подсистема «Память системы», должна являть собой банк знаний, банк данных, информационно-интеллектуальный потенциал и центр управления управленческой деятельностью в системе муниципального управления (местного самоуправления). Память системы может служить многим поколения людей по месту их проживания. Такое нововведение чрезвычайно важно и потому, что одной из современных тенденций развития макро и микро социально-экономических систем является «смена ключевого стратегического ресурса: вместо капитала стратегическим ресурсом становится информация, знание, творчество».

Подсистема «Миссия и цели муниципального образования» должна содержать основное предназначение муниципального образования (образ его, для чего создано, куда движется) и общепризнанные конкретные цели местного самоуправления. Эти цели не только не должны противоречить общим целям субъекта федерации, высшей

цели государства и общества, а быть в полной согласованности и соподчинённости.

Подсистема «Управляемая подсистема» – это социально-экономическая система в рамках административно-территориального деления со всеми его структурами, связями, отношениями, ресурсами, характеризующаяся населением, его потребностями, инфраструктурой и территорией, воспринимающая воздействие как акт согласования деятельности людей в соответствии с целью её существования, функционирования и развития.

Подсистема «Управляющая подсистема» представляется в основном исполнительным органом местного самоуправления (органом исполнительной власти). Поскольку в сложившейся деятельности представительных и контролирующих органов власти управленческий аспект вырисовывается с трудом и вызывает много справедливых нареканий, то возникает необходимость повышения их статуса и наделения полномочий в формировании и функционировании подсистемы – «Память системы».

Разумеется, при создании системы местного самоуправления на основе предложенной модели следует опираться на соответствующие положения Конституции РФ и учитывать такие особенности, что местное самоуправление:

а) олицетворяет пограничное явление между государством и обществом, соединяющее их между собой; в нём имеет место сочленение общественных форм (в организации) и властных полномочий (в юридической силе управленческих решений);

б) относится к ряду управленческих явлений, призванных целенаправлять в рамках высшей цели государства и общества, организовывать и регулировать общественную деятельность;

в) является средством реализации инициативы и практического осуществления общественной деятельности, воплощения творческой энергии и ответственности населения по месту жительства как одной из форм реализации прав и свобод человека и гражданина;

г) выступает в виде особой подсистемы в организационной структуре государственного управления со своими объектами управления, компетенцией, процедурами и формами организации, материально-финансовым обеспечением, технологией деятельности персонала и другими элементами на современной научной основе [2].

В обществе и управление и самоуправление всегда связаны с властью, исходят из неё, опираются на власть, вовлекают власть в системные управленческие взаимодействия для достижения общих целей. И только в органическом единстве власти и управления возникает та востребованная социальная структура, которая способна разрешать сложные ситуации и направлять усилия государства и общества на устойчивое прогрессивное развитие.

Разумеется, при этом должны быть использованы лучшие достижения науки и практики управления. А поскольку определяющим видом управления в обществе является государственное, то создание в первоочередном порядке системы государственного управления вполне очевидно. Причём не любой системы, а отечественной, легитимной, прозрачной и всем понятной системы государственного управления на основе современных достижений науки и практики. Представляется целесообразным и возможным использование предложенной модели механизма управления на всех уровнях, начиная с государственного.

В качестве первого шага, на наш взгляд, должно быть совершенствование системы целеполагания и целедостижения как подсистемы системы государственного и других видов управления, направленной не «на укрепление вертикали власти», а на упрочнение «дерева» целей. Вспомним, как была сформулирована высшая цель нашего государства и общества – «Российская Федерация – социальное государство, политика которого направлена на создание условий, обеспечивающих достойную жизнь и свободное развитие человека» (ст.7 Конституции РФ). Заметим, речь идёт о человеке, а не об оборотне-потрошителе, террористе и прочей твари в человеческом облике.

Соблюдение всеми субъектами управления (органами власти), на всех уровнях и во всех звеньях, единого подхода к формированию и реализации своих целей в соответствии с высшей целью, позволило бы России добиться гораздо лучших результатов в развитии государства, бизнеса и повышения жизненного уровня народа.

Кому-то это может показаться «мифом», «утопией» и т.п., но обратимся к мировой практике. Вот лишь один пример – Япония, где успешно реализуется системный подход к организационному проектированию, целеполаганию и целедостижению. Цели надсистемы (государства) совпадают с целями своих подсистем (компаний, корпораций, фирм и др.). Несмотря на то, что японское государство не меньше, а в известные периоды больше, чем какое-либо другое, нуждалось в деньгах, оно нашло возможность представлять щадящий налоговый режим компаниям, проводившим собственные исследования и разработки, осуществляющим производство по приоритетным направлениям. Такая политика позволила сконцентрировать ресурсы в отраслях, обеспечивающих стремительное развитие экономики в целом. А что и кто мешает России, имеющей огромный опыт программно-целевого планирования и управления, совершенствовать целеполагание и целедостижение во всех сферах деятельности, отраслях, регионах и государства в целом в новых условиях? На этот вопрос есть только один ответ – отсутствие отечественной системы государственного управления.

Ведущим фактором местного самоуправления в нашей стране может и должна быть система управления муниципальным образованием как подсистемой отечественной системы государственного управления. Особо отметим ещё раз, речь идёт о необходимости создания отечественной, легитимной, прозрачной и всем понятной системы государственного управления на основе современных достижений науки и практики. Очевидно давно пора руководителям государства и правительства, субъектов Российской Федерации, муниципальных образований, корпораций и т.д., прекратить «парад суверенитетов» и публично показать какие цели они преследуют, как эти цели совпадают с высшей целью нашего государства и общества. Осознав сущность подлинного управления, роль и значение отечественной системы управления, возможно, и политологи, и руководители политических партий прекратят заниматься своим «размножением» и политиканством, сконцентрировав все усилия на реализации волеизъявления российского народа, закреплённого в Конституции РФ. При этом им следует в корне изменить своё отношение к российскому народу и наконец-то понять, увидеть народ не таким как он им представляется в эйфории властвования и жажды личной наживы, а таким, как он, есть в реальной действительности – «вечный труженик, ткущий полотно жизни Земле».

Разумеется, вся организаторская работа по созданию отечественной системы управления за органами власти, а разработка – за отечественными научными и научно-образовательными институтами с привлечением широкой общественности, с учётом всех предложений отдельных учёных, специалистов, простых граждан. Непременное же условие этого процесса – максимальная гласность посредством всех средств массовой информации, при ведущей роли Общественного телевидения.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. *Акимова Т.А.* Теория организации: Учеб. пособие для вузов, ЮНИТИ – ДАНА, 2003. – 367 с.
2. *Атаманчук Г.В.* Теория государственного управления: учебник – М.: Омега-Л, 2010. – 528 с.
3. *Замедлина Е.А.* Теория управления: Учеб. пособие, 2-е изд. – М.: РИОР-ИНФРА-М, 2010. – 159 с.
4. *Зубенко В.С.* Без науки управления ничтожны все намерения.// Высшее образование для XX1 века: Международная научная конференция, Москва, 18-20 ноября 2010 г.: Доклады и материалы Круглого стола «Негосударственные вузы в условиях изменяющейся России. – М.: Изд-во Моск. гуманит. ун-та, 2011. – С. 127-132.
5. *Литвак Б.Г.* Управленческие решения: – М.: Московская финансово – промышленная академия, 2012. – 512 с.
6. *Семёнов А.К., Набоков В.И.* Основы менеджмента: Учебник. – 6-е изд., перераб. и доп. – М.: Издательско-торговая корпорация «Дашков и К», 2008. – 556 с.

Вольное экономическое общество Москвы

ВОЛЬНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБЩЕСТВО МОСКВЫ БЫЛО СОЗДАНО С ЦЕЛЬЮ РАЗВИТИЯ ТРАДИЦИЙ ИМПЕРАТОРСКОГО ВОЛЬНОГО ЭКОНОМИЧЕСКОГО ОБЩЕСТВА РОССИИ, УЧРЕЖДЕННОГО В 1765 г. ДЛЯ РЕШЕНИЯ НАСУЩНЫХ ЭКОНОМИЧЕСКИХ ПРОБЛЕМ СТРАНЫ

ВЭО МОСКВЫ ОБЪЕДИНЯЕТ:

- более 70 научных и образовательных организаций;
- более 40 общественных организаций и объединений;
- более 200 экспертов, специалистов, участвующих в разработке проектов и программ общества;
- более 100 экспертов по узким проблемам развития отдельных отраслей экономики города.

ВЭО Москвы является площадкой для дискуссий разных групп общества – бизнеса, науки и власти. ВЭО Москвы – независимая организация, которая дорожит своей репутацией и сотрудничает с другими организациями и структурами на некоммерческой основе, на принципах вклада, соучастия и ответственного социального действия.

ДЕЯТЕЛЬНОСТЬ ВЭО МОСКВЫ

Деятельность ВЭО Москвы направлена на решение следующих важнейших проблем мегаполисов: развитие человеческого потенциала; инновации, поддержка наукоемких производств; инфраструктурные проблемы; качество жизни, благосостояние людей; проблемы социальной среды («социальная ткань» города); проблемы образования и воспитания; проблемы мультикультурных сообществ; здоровья население; экология и природные сообщества города; проблемы социально незащищенных групп.

Под эгидой ВЭО Москвы проводятся публичные мероприятия, нацеленные на привлечение широких слоев общественности, науки, образования, бизнеса и власти к обсуждению стоящих перед городом проблем. Реализация публичных мероприятий служит как способом выявления существующих проблем, так и организацией эффективной обратной связи между комплексом городского управления и основными группами общества. Деятельность ВЭО Москвы также направлена на содействие в достижении высоких темпов развития Москвы, укрепление её лидирующей роли в экономике России, достижение конкурентного преимущества Москвы на международной арене.

В СВОЕЙ РАБОТЕ ВЭО МОСКВЫ РУКОВОДСТВУЕТСЯ ПРИНЦИПАМИ:

- общественной значимости результата;
- независимости в постановке целей, задач, принципов и способов деятельности;
- открытости в отношении новых идей (инновационный характер деятельности);
- прозрачности деятельности.

ВЭО МОСКВЫ СОТРУДНИЧАЕТ СО СЛЕДУЮЩИМИ ОРГАНИЗАЦИЯМИ:

Академия труда и социальных отношений; Всероссийская академия внешней торговли; Всероссийский научно - исследовательский конъюнктурный институт; ГМЦ Госкомстат; Государственный Университет Высшая Школа Экономики; Институт международных экономических и политических исследований РАН; Институт народно-хозяйственного прогнозирования РАН; Институт новой экономики ГУУ; Институт проблем рынка; Институт экономики РАН; МГТУ им. Н.Э. Баумана; Российская академия естественных наук (РАЕН); Российская академия наук (РАН); Российская Академия сельскохозяйственных наук; Центральный экономико - математический институт РАН; Ассоциация международного сотрудничества негосударственных структур безопасности (Ассоциация НСБ); Вольное экономическое общество России; Международный Клуб менеджеров; Торгово - промышленная палата Москвы; Торгово - промышленная палата РФ; Международная Академия менеджмента; Международная Академия оценки и консалтинга; Международный Союз экономистов; Международный экономический фонд; Московская Международная Бизнес Ассоциация; Фонд изучения наследия П.А. Столыпина; Фонд ЮНЕСКО.

ВСЛЕД ЗА ИСТОРИЧЕСКИМ ВОЛЬНЫМ ЭКОНОМИЧЕСКИМ ОБЩЕСТВОМ МЫ ХОТИМ ВИДЕТЬ РОССИЮ ПЕРЕДОВОЙ ДЕРЖАВОЙ. ВОЛЬНОЕ ЭКОНОМИЧЕСКОЕ ОБЩЕСТВО МОСКВЫ ПРЕДЛАГАЕТ, ОБЪЕДИНИВ УСИЛИЯ БИЗНЕСА, НАУКИ И ВЛАСТИ, НАЙТИ И ПОДДЕРЖАТЬ НАИБОЛЕЕ ПРОГРЕССИВНЫЕ ДЛЯ РОССИИ ЭКОНОМИЧЕСКИЕ И СОЦИАЛЬНЫЕ ПРОЕКТЫ И ПРОГРАММЫ РАЗВИТИЯ

СОВРЕМЕННЫЕ ПРОБЛЕМЫ ТЕОРИИ ПРАВА

Роль, которую играет то или иное государство на мировой арене, во многом определяет его авторитет как члена мирового сообщества. Именно поэтому каждое государство стремится создать эффективную Конституцию, эффективное законодательство, эффективную экономику, эффективную систему образования. Для эффективной работы нашего государства принципиальное значение имеют Конституция Российской Федерации, законы Российской Федерации, другие нормативные правовые акты. Дальнейшее развитие рыночных отношений в России, в свою очередь, требует нового уровня совершенствования законодательства и формирования новой модели системы права.

В статье рассматриваются тенденции становления правовых основ в Российской Федерации в соответствии с нынешними экономическими и социальными условиями. Автором сделан вывод о необходимости обновления некоторых из программ высшего профессионального обучения в соответствии с нынешними реалиями.
Ключевые слова: *Конституция Российской Федерации, актуальные проблемы теории права, права и свободы, рыночные отношения, гражданское право, прецедент.*

I.Seregin. MODERN PROBLEMS OF LAW THEORY

This article considers the trends in the formation of the legal framework in the Russian Federation in accordance with the present economic and social conditions. It considers as well the need to update some of the programs of higher professional education in accordance with current realities.
Key words: *The Constitution of the Russian Federation, the current problems of the law theory, human rights and freedoms, market economy, civil law, a precedent.*

Под эффективностью законов и иных нормативных правовых актов следует понимать соотношение между результатом действия правовых институтов, правовых норм и теми целями, для достижения которых они были приняты.

Повышение эффективности экономической деятельности в России, развитие рыночных отношений требуют соответствующих изменений в правовой, экономической и финансовой областях, что позволит не только «оживить» рыночные отношения, но и обеспечит решение более сложной задачи: достигнуть экономического эффекта за счет рационального распределения функций между государственными структурами, бизнесом и рынком и сбалансированности социальной, экономической и политических сфер.

Существующая правовая система отстает от экономических преобразований, тормозит развитие и углубление экономических реформ.

В правовом государстве заложена идея государства, в котором господствует закон, охраняющий права и неприкосновенность всех граждан. Суть этой правовой идеи составляет учение о естественном праве, которое восходит к античности: каждый человек от рождения наделен правами. которые обусловлены его природой. Эти права догосударственные или надгосударственные, и государством могут быть гарантированы, но не присвоены.

В соответствии с принципами правового государства в экономике должна осуществляться свобода действий; производители и потребители должны иметь возможность самостоятельно отстаивать свои экономические интересы. Государство, прибегая к правовому регулированию, призвано создавать лишь необходимые для этого условия, то есть гарантировать частную собственность, защищать конкурентную среду, обеспечивать свободную конкуренцию, свободу предпринимательской деятельности, свободу заключения договоров, свободную торговлю.

Российская Федерация – социальное государство. А это означает, что если в экономике будет царить необузданный либерализм, усугубляющий социальное неравенство и вызванное им нарушение социальных прав, то для предотвращения этого явления должно вмешаться государство.

Развитие рыночных отношений в России требует создания нового уровня правовых знаний [1]. Коренные преобразования, происходящие в Российской федерации требуют разработки новой модели правового обучения в вузах. Существующая система правового обучения в экономических вузах отстает от экономических преобразований, тормозит развитие и углубление экономических реформ. Ненормальной является ситуация, когда в экономических вузах изучается хозяйственное право, как самостоятельная отрасль, нормы которой регулировали отношения, возникающие в процессе плановой экономики и государственного управления ею (становление этой отрасли приходится на 1920-1950 годы). В настоящее время сторонники хозяйственного права потерпели окончательное поражение в связи с принятием Конституции Российской Федерации 1993 года и Гражданского кодекса Российской Федерации, в соответствии с которым предпринимательская деятельность регулируется преимущественно гражданско-правовыми нормами. Неверно хозяйственное право использовать и как синоним предпринимательского права.

Как и всякая борьба с лженаукой, борьба с «теорией хозяйственного права» была делом высоконравственным. В этой борьбе активное участие принимали такие корифеи цивилистики, как О.С. Иоффе, С.Н. Братусь, Л.А. Лунц, Е.А. Флейшиц, Ю.К. Толстой, Е.А. Суханов, А.Л. Маковский [2]. Гражданский кодекс Российской Федерации законодательно закрепил теоретические разработки сторонников цивилистической концепции. Нормы современного гражданского законодательства России отвечают требованиям развития рыночных отношений, учитывают опыт решения экономических проблем, возникших в последние годы.

Например, в России система права начала складываться в XIX в., а проблема предмета и метода правового регулирования как основания классификации норм права по отраслям стала особо актуальной в России в 1930-х гг., когда возникла необходимость построения системы права с новых экономических, политических и правовых позиций. Социализм побеждал «по всему фронту» и надо было поставить победную точку и в этом вопросе. Частное право практически исчезло и правовое поле становилось публично-правовым. А.Я. Вышинский, С.А. Голунский, М.С. Строгович ставили в те годы вопрос: следует ли делить советское социалистическое право на публичное и частное? Этот вопрос, отвечали они, следует решить отрицательно, такое деление неприемлемо, так как в советском государстве не существует частной собственности на орудия и средства производства [3].

Советская правовая доктрина исходила из того, что «мы ничего частного не признаем, для нас все в области хозяйства есть публично-правовое, а не частное»… Поэтому – расширить применение государственного вмешательства в «частно-правовые» отношения; расширить право государства отменять «частные» договоры» [4].

Основным критерием разграничения отраслей права в 1939-1940 гг. стал предмет правового регулирования и было обозначено 10 отраслей права. После дискуссии 1956-1958 гг. в качестве критерия разграничения отраслей права стали применяться предмет и метод правового регулирования. В современных рыночных отношениях возникла необходимость найти дополнительные критерии для обоснования новых отраслей права, поэтому одни ученые (В.Д. Сорокин, В.П. Шахматов, В.А. Ржевский) предлагают вообще отказаться от метода правового регулирования, другие считают, что не следует придавать решающего значения предмету и методу как основаниям деления правовых норм на отрасли (В.Г. Беляев, Н.И. Коржанский, Т.Е. Абова) [5].

Конституция Российской Федерации по-новому формирует систему права, отличную от существующей, когда отрасли права разделялись по предмету и методу правового регулирования, когда «рыночные» экономические отрасли вообще выпадали из системы права и не получали своего развития. На наш взгляд необходимо согласиться с тем, что право подразделяется на две основные части – частное право и публичное право.

Деление права на частное и публичное впервые было провозглашено в Древнем Риме. Римский юрист Ульпиан считал, что частное право относится к пользе отдельных лиц, а публичное право есть то, что относится к положению государства. Это деление было воспринято европейской континентальной правовой системой и используется в современном праве.

Частное право – непременный элемент современного гражданского общества, необходимая предпосылка для ограничения и установления пределов вмешательства государства в сферу имущественных и иных личных интересов граждан, установления надежных способов защиты прав граждан, их объединений, частных хозяйственных структур. К частному праву относится массив правовых норм, регулирующих, охраняющих и обеспечивающих отношения частных собственников в процессе производства и обмена, распоряжения собственностью. Это нормы, охраняющие интересы свободных субъектов рынка, защищающие их свободу и частную инициативу, в отличие от публичного права, определяющих отношения которого являются отношения власти и подчинения [6]. Частное право — это главный носитель правового прогресса, опережающий в этом отношении институты публичного права [7].

На наш взгляд, в системе права свое место должны занять конституционная экономика, налоговое право, бюджетное право, конкурентное право, биржевое право, банковское право, инвестиционное право, валютное право, страховое право, транспортное право и др.

Например, интересными представляются исследования в области маркетингового права. Маркетинг в переводе с английского означает «действие на рынке», «рыночную деятельность». В общем понимании маркетинг – это прежде всего предпринимательская деятельность, связанная с продвижением товаров и услуг от производителя к потребителю. Это философия современного бизнеса, определяющая стратегию и тактику хозяйствующего субъекта в условиях конкуренции.

Правовое обеспечение маркетинга, или маркетинговое право, является составной частью гражданского права и представляет собой систему норм, регулирующих отношения, связанные с определением вида и характера соглашений по движению товара и услуг в условиях рынка в целях изучения, формирования и удовлетворения спроса и определения содержания, порядка заключения и исполнения договоров, а также регламентации прав, обязанностей и ответственности сторон [8].

В современных условиях в целях совершенствования законодательных основ рыночной экономики, правового обеспечения международных экономических и гуманитарных связей Российской Федерации возрастает роль теории права для развития различных отраслей права и прежде всего гражданского права. На это обращается внимание в Указе Президента Российской Федерации от 18 июля 2008 года N 1108 г. «О совершенствовании Гражданского кодекса Российской Федерации». Совершенствование гражданского законодательства необходимо в целях дальнейшего развития основных принципов гражданского законодательства Российской Федерации, соответствующих новому уровню развития рыночных отношений; отражения в Гражданском кодексе Российской Федерации опыта его применения и толкования судом; сближения положений Гражданского кодекса Российской Федерации с правилами регулирования соответствующих отношений в праве Европейского союза; использования в гражданском законодательстве Российской Федерации новейшего положительного опыта модернизации гражданских кодексов ряда европейских стран.

Учитывая то обстоятельство, что к числу субъектов, осуществляющих правоприменение на территории Российской Федерации, относятся и суды, рассматривающие гражданские дела, влияние норм Конвенции о защите прав человека и основных свобод (1950г.) на отправление правосудия представляется бесспорным. Существенное значение для деятельности российских судов имеет и прецедентное право Европейского суда по правам человека. Тем более, что обязанность российских судов следовать прецеденту следует из ст.19 Конституции РФ: «Все равны перед законом и судом». Имеющийся в ряде случаев разнобой в судебной практике нарушает это фундаментальное. требование.

Требуют теоретической разработки и проблемы, связанные с обязательственным правом, вещным правом, владельческой защитой в гражданском праве, давностным правом, соотношением юридических лиц в частном праве и юридических лиц в публичном праве.

Илья СЕРЕГИН
юрисконсульт

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ

1. *Петр Баренбойм, Генри Резник, Виктор Мозолин.* Правовая реформа XXI века и адвокатура. – М.: Юстицинформ, 2007.
2. *Добрачев Д.В.* Мнение юриста в современной цивилистике // Законодательство и экономика. №1. 2004. С.29; Маковский А.Л. Предисловие/ Иоффе О.С. Избранные труды по гражданскому праву. – М., 2000. – С.9-10.
3. *Радько Т.Н.* Система права. – М., 2002. – С.14,15.; Голунский С.А., Строгович М.С. Теория государства и права. – М., 1940. – С.297.
4. *Ленин В.И.* Полн. Собр. Соч. Т.44, С.398.
5. *Петров Д.Е.* Основные подходы к проблеме разделения права на отрасли // Сб. Вопросы теории государства и права. Вып.3 (12). – Саратов, 2001. – С. 166-169.
6. *Матузов Н.И., Малько А.В.* Теория государства и права. – М., 2001. – С. 319.
7. *Алексеев А.А.* Теория права. – М., 1994. – С. 124.
8. *Карасева М.В.* Правовое регулирование маркетинговой деятельности. – М., РЭА им. Г.В. Плеханова. 2000.

РОЛЬ РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ В СОЦИАЛЬНО-ЭКОНОМИЧЕСКОМ РАЗВИТИИ МОНОГОРОДОВ

Дарьяна МУРИНОВИЧ
помощник депутата
Государственной Думы РФ

Региональная политика является важнейшей функцией государства в сфере регулирования экономических, демографических, социальных, инвестиционных и других процессов. Государственное управление не теряет своей значимости, как в плановой, так и в рыночной экономике. Регулирующая роль рынка оказалась явно ограниченной и должна дополняться активной отраслевой и региональной политикой государства.

Статья посвящена важнейшей функции государства – региональной политике. Автор отмечает, что региональная политика не должна ограничиваться только экономикой, она должна распространяться и на другие сферы жизни: демографическую, социальную, экологическую, инновационную, инвестиционную.
Ключевые слова: *моногород, региональная политика, социальная сфера.*
D.A. Murinovich. THE ROLE OF REGIONAL POLICY IN THE SOCIO-ECONOMIC DEVELOPMENT OF MONO-CITIES
The article is devoted to the most important functions of government - regional policy. The author notes that regional policy should also include except for the economy other spheres of life: demographic, social, environmental, innovation, investment.
Key words: *mono-city, regional policy, the social sphere.*

Региональная политика представляет собой конструктивную деятельность управленческих органов всех уровней по созданию условий для повышения уровня и качества жизни населения на основе устойчивого социально-экономического развития территорий в единой системе Российской Федерации. Региональная политика может охватывать также межрегиональные и межмуниципальные контактные территории .

Эффективность региональной политики во многом зависит от целевой ориентации и долгосрочной стратегии развития страны.

Социально-демографический портрет среднестатистического жителя российского города имеет вполне определенные черты, общие для всех регионов страны, но каждые со своим менталитетом. Особенности кадрового потенциала жителей среднестатистического города России, которые бывают зачастую направлены на что-то одно, например, металлургия, (как в случае с городом Нижний Тагил), или суконно-мануфактурное развитие моногорода связанное с «ситцевым» капитализмом в России и массовым развитием легкой промышленности. Были образованы мануфактуры, которые располагались преимущественно в центре России и использовали труд крестьян в зимнее время, как отхожий промысел с последующим переходом на постоянную работу. Это такие города, как Дрезна, Шуя, Орехово-Зуево, Павлов Посад. В области «народных промыслов» находятся: Семенов, Гусь-Хрустальный, Первомайский (фарфоровый завод Попова), Гжель и множество других специализированно направленных городов, и жителей в них.

Таким образом, структура моногородов и городов в России стала представлять собой довольно сложный конгломерат городов, различных по численности (от городов типа Байконура, Тольятти, Саяногорска, Костомукши до районных городов и поселков городского типа), по сложности производства и квалификации жителей – (от Троицка и Обнинска до Шумихи и Острова). Соответственно, большинство профильных учебных заведений моногорода работают на осуществление потребности в подготовке кадров для градообразующих предприятий, а большая часть населения уже получила соответствующее образование. Но есть и другая сторона медали – множество частных ВУЗов, открывшихся по стране за последние 10 лет. Большинство жителей стали выбирать образование именно в них, так как там меньше конкурс на поступление и там легче учиться, и после такого образования (чаще гуманитарного) можно уезжать в областные центры и не заниматься физическим трудом. Из-за этого происходит большая миграция населения из небольших городов в более крупные, что приводит к развитию не тех отраслей, которые нужны государству.

За последние 20 лет в России перестало существовать множество заводов, которые образовывали определенные населенные пункты, и занимались добычей полезных ископаемых, производили продукцию российского массового потребления или защищали границы нашей Родины. Например – Пирамида – льдистый город; Кадыкчак и Хальмер-ю на севере России, Промышленный, Юбилейный – бывшие шахтерские поселки; Иультин, Колендо, Нижнеянск, Бечевинка, Финфал, Алыкель, Амдерма – военные городки и др.

В настоящее время Россия нацелена в основном на современные рыночные отношения, ей более интересны финансовые отрасли. Но в наше время пора задуматься и над тем, что мы можем производить. Ведь производство – это не только тяжелый физический труд, но также и тяжелый умственный. Гораздо тяжелее организовать цикл производства, чем цикл кругооборота денег на фондовой бирже. Следует начать расширять рамки получаемого образования россиян, сделать образование населения более адаптированным ко многим ситуациям в стране и мире.

Кроме кадрового потенциала в промышленных городах можно отметить и жизненные приоритеты населения – так, если человек проработал 10, 20, 30 лет на одном предприятии, является высококлассным, но узким специалистом, то и его жизненные цели полностью ассоциированы с судьбой его родного завода. Кроме того, еще по советской традиции, вокруг завода создавалась определенная инфраструктура – школы, детские сады, садово-огородные товарищества, детские лагеря и т.д. Потеряв работу, или просто переквалифицировавшись, человек может потерять буквально все, что его окружало и стать психологически не устойчивой личностью.

Недавно в нашем лексиконе появилось новое понятие – «моногород», хотя как явление назвать его новым очень сложно. Этот реальный факт нашей экономики, к сожалению, пока малоизучен. В отечественной практике к этому понятию близок термин «город-завод», что предполагает существование теснейшей связи между функционированием городского поселения и предприятием, достаточно крупным, чтобы влиять на все основные аспекты жизни города – градообразующего предприятия. В настоящее время четкого определения термина «моногород» не существует. Имеется только понятие градообразующие предприятие – это предприятие на котором занято не менее 30% от общего числа работающих на предприятиях города, либо имеющее на своем балансе объекты социально-коммунальной сферы и инженерной инфраструктуры, обслуживающие не менее 30% проживающих в населенном пункте. В то же время, в Федеральном законе от 8 января 1998 г. №6-ФЗ «О несостоятельности (банкротстве)» зафиксировано, что градообразующими признаются предприятия, численность работников которых с учетом членов их семей составляет не менее 50% от численности населения соответствующего населенного пункта. Указанное расхождение в понятиях «градообразующее предприятие» вызвано отсутствием методологических исследований по определению критериев отнесения населенного пункта к моногороду. Например, почему предприятие, у которого численность работников и членов их семей составит 49,9% от населения города, не является градообразующим, вряд ли кто-нибудь объяснит. По мнению же российских экспертов, город можно называть монопрофильным, если присутствуют следующие признаки:

– наличие в городе одного или нескольких однотипных предприятий, относящихся к одной отрасли или обслуживающих один узкий сегмент отраслевого рынка, притом, что остальные предприятия города обслуживают только внутренние нужды города или проживающих в нем людей;

– наличие в городе цепочки технологически связанных предприятий, работающих на один конечный рынок, кроме предприятий, обслуживающих внутренние нужды города;

– значительная зависимость доходной части бюджета города от деятельности одного (или нескольких) крупных предприятий;

– низкая диверсификация сфер занятости населения города;

– значительная удаленность города от других, более крупных населенных пунктов.

Проблема моногородов в России существует и затрагивает значительную часть населения. В тоже время, эта проблема не имеет однозначного решения. Если рассмотреть город Нижний Тагил как пример моногорода, то отчетливо становится понятно, что разрабатываемые проекты правительства по развитию моногородов в данный момент, в основном, опираются на экономические показатели, в то время как нужно одновременно решать и проблемы социального характера, что не всегда делает любое государство. Экономические показатели, как правило, всегда стоят на первом месте у правительства, хотя должно быть все наоборот – без спокойного и довольного народа у государства мало шансов на развитие.

Моногорода весьма неравномерно распределены по территории России (см. Таблицу 1). Наибольшее количество моногородов сосредоточены в Уральском (Свердловская и Челябинская области) и Приволжском (Самарская, Нижегородская области, Пермский край) округах.

Это приводит к безработице целых областей, т.к. люди, проживающие в этих областях, не могут переехать за тысячи километров от дома. Поэтому такое точечное расположение моногородов, без разделения их экономическими или многопрофильными городами, может усугубить ситуацию при кризисе.

Таблица 1

Моногорода по федеральным округам			
Федеральный округ	Количество Субъектов РФ	Количество моногородов	Население тыс. чел.
Центральный	13	72	2676,57
Северо-Западный	7	41	1047,98
Южный	4	10	749,11
Северокавказский	1	4	219,69
Приволжский	12	87	4286,37
Уральский	5	43	3323,43
Сибирский	8	53	3143,25
Дальневосточный	5	25	410,75
Итого:	55	335	15857,15

Необходимо рядом с промышленными гигантами строить научные городки для того чтобы люди имели возможность в ситуации кризиса применить свой практический опыт. Также можно построить полипромышленные комплексы, которые будут взаимосвязаны, к примеру, сырьем или одноманерностью рабочей силы, или совсем различные производства друг от друга, чтобы если одно производство угасало, то другое одновременно за счет освободившегося населения развивалось. Например, в Нижнем Тагиле множество металлургических и химических производств, но одновременно под Тагилом множество плодородных земель. Можно организовать, например, для рабочих старше 35 лет перевод в колхозы. А для молодёжи, получившей образование в профильных колледжах, как раз освободятся рабочие места. Так же и с жильем, множество людей захотят отдать для проживания свои квартиры в городе молодым семьям, если взамен завод обязуется построить для них дома на свежем воздухе, вблизи их новых мест работы. В Нижнем Тагиле большое количество потомственных врачей, т.к. в послевоенное время их предков- врачей туда ссылали. Даже после окончания учебы в крупных городах многие не против вернуться домой работать, только если бы они были уверены в благополучии своего родного города, что он сможет обеспечить их достойной работой и жильем. Достойную работу вблизи Нижнего Тагила для потомственных врачей могут организовать комплексные лечебно-санаторные лечебницы, различные хирургические центры, например, сосудистые или какие-либо другие сложные по составу центры. Т.к. множеству людей в нашей стране требуется не дорогое, но очень качественное лечение, то при выгодных экономических условиях в Тагиле (невысокая стоимость земли, недорогая рабочая сила, множество высококлассных специалистов в области медицины), цены на лечение и отдых можно делать доступными для любого уровня населения нашей страны.

Каждый день россияне, проживающие в моногородах, задумываются о том, в каком состоянии находится их город и что их ждет в ближайшей перспективе. Экология в этих городах не отличается положительной динамикой, ведь жизнь каждого человека в этом городе взаимосвязана именно с градообразующим предприятием (практически во всех городах эти самые предприятия являются причинами ухудшения экологической обстановки и, соответственно, ухудшения условий жизни граждан в этих городах).

В городе Нижний Тагил находятся такие градообразующие предприятия, как «УралВагонЗавод», «Нижнетагильский металлургический комбинат». Город разделен на районы по предприятиям, например «УВЗ» образует свой район, «Дзержинский», в народе его называют кратко «Вагонка», НТМК образует Тагилстроевский район. Практически каждый житель работает на этих предприятиях, либо занимается частным бизнесом, который тоже связан с этими предприятиями, т.к. при существовании хороших заработных плат на заводах увеличивается покупательная способность населения, а это, в свою очередь, способствует увеличению наполнения налогами местного бюджета.

Если проблемы города не решать комплексно, то в ближайшей перспективе будет утрачена ведомственная социальная сфера, начнётся отток населения, ухудшение криминогенной обстановки, возникает риск крупномасштабных коммунальных аварий и техногенных катастроф. Но у города есть и конкурентные преимущества. Это и благоприятное географическое положение, мощный промышленный комплекс, возможность создания логистического центра и химического кластера, научно-инновационный потенциал, наличие управления стратегического развития в администрации города. Жители города сами начали комплексный метод по выводу своего города из кризиса, а начали они с улучшения экологической обстановки в городе – создав общественную организацию «ЧИСТЫЙ ГОРОД». Также улучшается и управление на местном уровне, и ужесточение контроля над властями города.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ
1. *Ткаченко А.А.* Территориальная общность в региональном развитии и управлении. – Тверь, 2010.
2. Территориальное управление экономикой: Словарь-справочник. 2-е изд., доп. и перераб. /Гл. ред. В.П. Колесов, В.М. Шупыро. – М. : Экономический факультет, ТЕИС, 2001.
3. Территориальное управление экономикой: Словарь-справочник. 2-е изд., доп. и перераб. /Гл. ред. В.П. Колесов, В.М. Шупыро. – М. : Экономический факультет, ТЕИС, 2001.
4. *Вайкуленко М.Ю., Лагутенко Б.Т.* Административно-территориальное деление и экономическое районирование // География и региональная политика. Смоленск, 2010.

ПОРА ВЕРНУТЬСЯ К НАЦИОНАЛЬНОМУ ВОПРОСУ

О «национальном вопросе» и экстремистской деятельности обычно вспоминают в контексте случившихся террористических актов или прошедших националистических выступлений и провокаций. Между тем очевидно, что борьба с проявлениями экстремизма и ксенофобии должна носить системный и предупредительных характер.

Сергей СОХРАНОВ
руководитель
Информационной службы
Всероссийского Совета местного самоуправления (ВСМС)

По данным правозащитников (такую статистику регулярно собирают Московское бюро по правам человека и Международная правовая организация «Мир без нацизма), за 2011 год в России было зафиксировано 104 случая нападений и драк на почве ксенофобии, результатом которых стали 28 погибших и 129 пострадавших. Сравнивая с данными за прошлые годы, можно говорить о существенном снижении количества жертв нападений. В 2010 г. было зафиксировано 46 погибших и 299 пострадавших. В 2009 – 83 погибших и 341 пострадавший.

Однако снижение количества экстремистских проявлений, подпадающих под действие уголовного кодекса, не свидетельствует о снижении националистских настроений в обществе.

По мнению подавляющего большинства руководителей российских муниципальных образований, в течение трех последних лет проявления экстремизма и ксенофобии на территории их муниципальных образований остаются примерно на одном и том же уровне. Такую оценку дали 74% респондентов опроса, проведенного в начале текущего года экспертами Всероссийского Совета местного самоуправления (ВСМС). В ходе исследования была проанализирована ситуация с проявлениями экстремизма и ксенофобии в 617 муниципальных образованиях различного уровня, а также выявлены лучшие муниципальные стратегии по их предотвращению. 14% считают, что «они стали встречаться реже» и лишь 3% уверены, что они «стали встречаться чаще». При этом большинство проявлений экстремизма и ксенофобии выражается в «частных высказываниях и суждениях» – их отметили 43% респондентов. Для сравнения факты «физических столкновений между отдельными представителями или группами, принадлежащими к различным национальностям или религиям» отметили только 3% опрошенных.

На уровне действий, которые можно квалифицировать как уголовно наказуемые деяния, национализм и ксенофобия проявляются достаточно слабо. Однако на уровне массового сознания неприятие и нетерпимость по отношению к лицам иных национальных, религиозных и других «отличных» групп достаточно сильны. Трудовые мигранты, которые, по мнению граждан, захватывают рабочие места и не желают адаптироваться к российской культуре и обычаям, представители национальных диаспор, захватывающие рынки и целые сектора в сфере малого бизнеса, значительное количество преступлений, совершаемых преступниками из стран ближнего зарубежья – эти и другие факторы поддерживают постоянно тлеющий, «латентный» национализм, который легко активизируется при определенном стечении обстоятельств, например, в разгар избирательных кампаний.

В последние годы проявления национализма и ксенофобии изменили формы. Приверженцы националистических взглядов становятся более организованными, объединяются в общественные организации и движения, формулируют программные требования и становятся активными участниками политических мероприятий. Активная пропаганда националистических взглядов развернулась в сети Интернет. Многим, наверное, бросилось в глаза, что прошедшие избирательные кампании – декабрьские выборы в Государственную Думу и выборы Президента России, совпавшие во многих муниципальных образованиях еще и с местными выборами, прошли на фоне усиления националистской и ксенофобской риторики. Очевидно, что пропаганде экстремистских и ксенофобских проявлений должна быть противопоставлена системная профилактическая работа.

Основной закон Российской Федерации – Конституция Российской Федерации провозглашает человека, его права и свободы высшей ценностью, а их признание, соблюдение и защиту – обязанностью государства. Вместе с тем, принятие мер, направленных на противодействие экстремизму и ксенофобии не является исключительной компетенцией государственных органов. Федеральным законом от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» к вопросам местного значения муниципальных образований отнесено: участие в профилактике терроризма и экстремизма, участие в минимизации и (или) ликвидации последствий проявления терроризма и экстремизма в границах соответствующего муниципального образования.

Основной же задачей органов местного самоуправления в соответствии с Федеральным законом «О противодействии экстремистской деятельности» является принятие в пределах своей компетенции в приоритетном порядке профилактических, в том числе воспитательных, пропагандистских мер, направленных на предупреждение экстремистской деятельности (ст. 5).

Следует отметить, что конкретные полномочия органов местного самоуправления в сфере противодействия проявлений экстремизма и ксенофобии законодательством Российской Федерации не установлены. С одной стороны, органы местного самоуправления обязаны принимать участие в профилактике экстремизма, с другой стороны — компетенция органов местного самоуправления не имеет законодательно выраженной определенности: что, когда, в каком порядке и последовательности обязаны предпринимать местные власти.

В итоге каждое муниципальное образование трактует необходимость заниматься профилактикой экстремизма, исходя из финансовых и организационных возможностей, часто ограничиваясь формальным заимствованием планов мероприятий в других муниципальных образованиях, а подчас и слепым переложением соответствующих программ регионального и федерального уровней. Этим, в частности, объясняется большой разброс в формах и методах работы, которые представители муниципальных образований характеризуют как противодействие экстремизму и ксенофобии.

В подавляющем большинстве муниципальных образований работа по гармонизации межнациональных отношений строится на основе принятых муниципальных

долгосрочных программ (рассчитанных на 1-3 года). Стоит отметить, что создание подобных программ не вытекает напрямую из полномочий органов местного самоуправления, однако органы региональной власти нередко «спускают» подобную разнарядку на уровень муниципалитетов. Впрочем, там, где к созданию подобных документов подходят не формально, они способны стать основой продуктивной и содержательной работы с молодежью, общественными организациями и национальными объединениями. К примеру, в городе Красноярске разработана и успешно реализуется городская целевая программа «Профилактика экстремизма на территории города Красноярска» на 2010-2012 годы. Целью данной программы является «обеспечение защиты прав и свобод граждан, формирование и внедрение в социальную практику установок толерантного сознания и совершенствование системы профилактических мер антиэкстремистской направленности, предупреждение экстремистских и ксенофобных проявлений». О положительном эффекте от реализации подобных программ говорят руководители города Губкинского (ЯНАО), где утверждена Долговременная муниципальная целевая программа «Комплексные меры по профилактике проявлений экстремизма и ксенофобии, гармонизации межэтнических и межкультурных отношений на территории города Губкинского на 2012-2014 годы»; руководство Кулебакского района Нижегородской области, где утверждена аналогичная районная целевая программа на 2012 – 2014 годы и другие.

Любопытно, что целевые программы созданы не только в крупных муниципалитетах с большим притоком некоренного населения и высокой социальной активностью, но и в небольших сельских поселениях. В то же время, от руководителей мелких населенных пунктов нередко можно услышать, что для решения проблем межнационального и межконфессионального характера такие программы ни к чему: все население на виду, «все друг друга знают» и любые возникающие напряжения можно снимать «в рабочем порядке». Бывают и абсурдные случаи. Так в одном из муниципальных районов Красноярского Края прокуратура, усмотрев ненадлежащее исполнение местных полномочий, обязала принять соответствующие программы руководителей сельских муниципалитетов, находящихся на грани ликвидации в связи со скорым затоплением их территории.

Неудивительно, что предложения представителей муниципального сообщества, собранные ВСМС по проблеме противодействия экстремизму и ксенофобии на местном уровне ориентированы, прежде всего, на изменение законодательства, в результате которого роль муниципалитетов в противодействии экстремизму и ксенофобии станет четкой, конкретной, определенной. Многие сходятся во мнении, что необходим нормативный акт, регулирующий порядок взаимодействия органов государственной власти, органов местного самоуправления, правоохранительных органов, государственных и общественных организаций. Данные аспекты вполне могут быть учтены при корректировке законодательства, регламентирующего разграничение полномочий между уровнями власти.

Вопросы противодействия экстремизму могут включаться в состав программ, регламентирующих смежные сферы: систему образования, правоохранительную деятельность, культуру. Например, в администрации муниципального образования Белореченский район Краснодарского края утверждена долгосрочная целевая программа «Содействие развитию культуры, искусства, народного творчества на территории муниципального образования Белореченский район на 2011-2013 годы». Целями программы являются развитие национальных культур, искусства, творчества народов, проживающих в районе, укрепление межэтнического сотрудничества, мира и согласия, поддержание стабильной общественно-политической обстановки и предотвращение этнических конфликтов.

Возвращаясь к законодательному регулированию работы по противодействию экстремизму и ксенофобии, по мнению многих муниципальных руководителей необходимо также ужесточить ответственность за участие в экстремистской деятельности и дополнить Уголовный кодекс РФ положениями, предусматривающими установление уголовной ответственности за совершение преступлений экстремисткой направленности с использованием информационно-телекоммуникационных сетей общего пользования, в том числе Интернета.

Конечно, одними запретительными мерами проблему не решить. Необходимо внедрение соответствующих комплексных программ. В первую очередь, по работе с молодежью и национальными общественными организациями. Там, где на уровне муниципальных образований проводится системная работа, межнациональный и межконфессиональный климат существенно меняется в лучшую сторону. О такой работе, в частности, речь шла на прошедшей в середине марта в Общественной палате РФ конференции «Роль органов местного самоуправления в профилактике экстремизма и ксенофобии», где руководители муниципальных образований презентовали свой лучший опыт.

Так, в Хабаровске сегодня нет национальных проблем, характерных для Дальнего Востока. Работа в городе строится на взаимодействии с культурными автономиями: у администрации налажены плотные связи с лидерами национальных диаспор, благодаря чему любые проблемы, по свидетельству мэра Хабаровска Александра Соколова, «удается решать в самом начале их возникновения». Одна из эффективных форм профилактики, применяемых в городе – общественный совет при мэрии города, в состав которого входят руководители общественно-политических партий и движений. Но ключевым направлением профилактики экстремизма и ксенофобии, по свидетельству хабаровского градоначальника, является духовно-нравственное и патриотическое воспитание. Хабаровск – один из немногих городов России, который создал и где работает долгосрочная программа духовно-нравственного развития жителей города, начиная с дошкольного возраста. Мероприятия программы финансируются из муниципальной казны.

Значительную роль в осуществлении мониторинга и улучшения межнационального климата в муниципалитете способна сыграть налаженная работа с общественными организациями, осуществляющими деятельность на территории муниципального образования.

Например, в 2011 году в администрации городского округа город Воронеж для этого создано новое структурное подразделение: отдел по работе с общественными организациями, основной функцией которого является организация взаимодействия администрации городского округа город Воронеж с национально-культурными и религиозными объединениями и организациями. В Туле к вопросу гармонизации межнациональных отношений подошли с проведения социологических исследований, которые выявили две серьезные закономерности. Во-первых, этнографическую безграмотность современной молодежи, во-вторых, трудности по интеграции национальных диаспор в городское сообщество. В рамках этих двух основных направлений были выработаны основные планы и мероприятия, которые реализовались в городе в течение 2010 и 2011 года. Итог работы: ни одного выявленного преступления на почве экстремизма и ксенофобии за этот период.

Нельзя обойти вниманием и роль средств массовой информации, которые могут служить как пропагандистами идей толерантности, так и источником создания напряженности в обществе. Именно поэтому в отдельных муниципальных образованиях, где налажено тесное взаимодействие между органами местной власти и журналистами, местные издания становятся еще одной действенной площадкой по пропаганде идей толерантности и патриотизма. Помимо этого, выпуск печатных изданий, теле- и радиопрограмм на национальных языках способствуют культурному развитию населения, сохранению национальных, в том числе языковых традиций.

Уместно вспомнить и о предвыборных предложениях Владимира Путина – о соответствующей корректировке государственной политики в области культуры и образования, формировании стратегии национальной политики, основанной на гражданском патриотизме и создании в системе федеральных органов власти структуры, отвечающей за вопросы национального развития и межнационального благополучия. Реализованные на практике, они бы могли существенно облегчить задачу органов МСУ по гармонизации национального климата в российских муниципалитетах.

Вопрос: Просим разъяснить понятия «государственные (муниципальные) услуги» и «государственные (муниципальные) функции».

Ответ: Согласно положениям Федерального закона от 08.05.2010 №83-ФЗ «О внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации в связи с совершенствованием правового положения государственных (муниципальных) учреждений» из определений понятий бюджетных и автономных учреждений следует, что в отличие от казенного учреждения они не могут создаваться для исполнения государственных (муниципальных) функций. В этой связи следует отметить отсутствие в законодательстве Российской Федерации четкого определения понятий «государешенные и муниципальные функции», «государешенные и муниципальные услуги, работы», а также критериев, позволяющих отделить государственные и муниципальные функции от этих услуг и работ.

Кроме того, в соответствии с федеральным законодательством выделяются два основных понятия государственных (муниципальных) услуг, которые имеют разное правовое значение.

Так, Бюджетный кодекс РФ (далее – БК РФ) в ст.6 определяет государственные (муниципальные) услуги (работы) как услуги (работы), оказываемые (выполняемые) органами государственной власти (органами местного самоуправления), государственными (муниципальными) учреждениями и в случаях, установленных законодательством Российской Федерации, иными юридическими лицами. При этом оказание таких услуг (выполнение работ) бюджетными и автономными учреждениями всех уровней осуществляется прежде всего в соответствии с государственным (муниципальным) заданием (ст. 69.2 БК РФ).

В то же время Федеральный закон от 27.07.2010 №210-ФЗ «Об организации предоставления государственных (муниципальных) услуг» (далее –Федеральный закон №210-ФЗ) определяет государственную (муниципальную) услугу как деятельность по реализации функций федерального органа исполнительной власти, государственного внебюджетного фонда, исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, органа местного самоуправления, которая осуществляется по запросам заявителей в пределах полномочий соответствующего органа публичной власти. Согласно ч.3 ст.9 Федерального закона №210-ФЗ порядок определения размера платы за оказание услуг, которые являются необходимыми и обязательными для предоставления исполнительными органами государственной власти субъектов РФ государственных услуг, предоставления органами местного самоуправления муниципальных услуг, устанавливается нормативным правовым актом соответственно высшего исполнительного органа государственной власти субъекта РФ, представительного органа местного самоуправления.

В связи с этим в рекомендациях Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы ФС РФ было предложено рассмотреть возможность уточнения определения в федеральном законодательстве понятий «государственная и муниципальная услуга», «государственная и муниципальная функция», «работы, выполняемые в пределах государственных и муниципальных заданий», а также порядка формирования и утверждения органами местного самоуправления перечня платных услуг, которые осуществляют муниципальные автономные и бюджетные учреждения.

Вопрос: Позволяет ли действующее законодательство создавать государственные и муниципальные учреждения двумя и более учредителями?

Ответ: Согласно ч.1 ст.120 Гражданского кодекса РФ(далее – ГК РФ) учреждение может быть создано гражданином или юридическим лицом (частное учреждение) либо Российской Федерацией, субъектом РФ, муниципальным образованием (государственное или муниципальное учреждение). По смыслу указанных положений ГК РФ учреждение может создаваться только одним учредителем.

Имущество, закрепленное за учреждением собственником, а также имущество, приобретенное учреждением, принадлежит ему исключительно на праве оперативного управления (ч.1 ст.120 ГК РФ). В силу ст.120,296 и 298 ГК РФ собственником данного имущества может быть только одно лицо, т. е. указанное имущество не подлежит распределению между несколькими учредителями.

В то же время необходимо учитывать, что в соответствии с ч.3 ст.120 ГК РФ особенности правового положения отдельных видов государственных и иных учреждений определяются законом и иными правовыми актами. Так, нормы отдельных законодательных актов в ряде случаев предусматривают возможность создания частного учреждения несколькими лицами (например, положения ч.1 ст.11 Закона РФ от 10.07.1992 №3266-1 «Об образовании» в части создания негосударственных образовательных учреждений, нормы ст.11 и 35 Федерального закона от 19.05.1995 №82-ФЗ «Об общественных объединениях» в части создания общественных учреждений).

В настоящее время в отношении государственных или муниципальных учреждений законодательством Российской Федерации таких исключений не предусмотрено, и их учредителем может быть только один субъект гражданских правоотношений – Российская Федерация, субъект РФ, муниципальное образование. Кроме того, нормы ч.2 ст.6 Федерального закона от 03.11.2006 №174-ФЗ «Об автономных учреждениях» прямо предусматривают, что автономное учреждение может иметь только одного учредителя.

Следует также отметить, что в рекомендациях заседания Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы ФС РФ предлагалось рассмотреть вопрос о внесении изменений в законодательство Российской Федерации, предусматривающих возможность создания особых видов организационно-правовых форм – межмуниципальных предприятий и межмуниципальных учреждений. В случае внесения предлагаемых изменений учредителями межмуниципальных предприятий и межмуниципальных учреждений в целях осуществления межмуниципального сотрудничества могли бы быть два и более муниципальных образования.

Вопрос: В каких случаях органы местного самоуправления могут создавать автономные некоммерческие организации?

Ответ: Согласно нормам ст.69 Федерального закона от 06.10.2003 №131 – ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» представительные органы муниципальных образований могут принимать решения о создании некоммерческих организаций в форме автономных некоммерческих организаций и фондов. При этом некоммерческие организации муниципальных образований осуществляют свою деятельность в соответствии с Гражданским кодексом РФ, Федеральным законом №7-ФЗ, иными федеральными законами.

В соответствии с ч.1 ст.10 Федерального закона от 12.01.1996 №7-ФЗ «О некоммерческих организациях» имущество, переданное автономной некоммерческой организации ее учредителями (учредителем), является собственностью автономной некоммерческой организации. Учредители автономной некоммерческой организации не сохраняют прав на имущество, переданное ими в собственность этой организации. Следовательно, в случае предоставления органами местного самоуправления муниципального имущества для создания автономной некоммерческой организации данное муниципальное образование утратит право собственности на него.

На основании абз.1 ст.217 и ч.2 ст.235 ГК РФ имущество, находящееся в государственной или муниципальной собственности, может быть передано его собственником в собственность граждан и юридических лиц только в порядке, предусмотренном законами о приватизации государственного и муниципального имущества. Согласно ч.5 ст.13 Федерального закона от 21.12.2001 №178-ФЗ «О приватизации государственного и муниципального имущества» приватизация государственного и муниципального имущества осуществляется только способами, предусмотренными этим Федеральным законом. При этом нормы ст.13 Федерального закона №178-ФЗ не предусматривают такого способа приватизации государственного и муниципального имущества, как предоставление его в качестве имущественного взноса автономной некоммерческой организации.

Следует отметить, что согласно п.8 ч.2 ст.3 Федерального закона №178-ФЗ его действие не распространяется на отношения, возникающие при отчуждении государственного и муниципального имущества в собственность некоммерческих организаций, созданных при преобразовании государственных и муниципальных учреждений. Однако в соответствии с ч.2 ст.17 Федерального закона №7-ФЗ преобразование государственных или муниципальных учреждений в некоммерческие организации иных форм или хозяйственное общество допускается только в случаях и порядке, которые установлены законом.

Необходимо также учитывать, что согласно ч.2 ст.78.1 Бюджетного кодекса РФ в решении представительного органа муниципального образования о местном бюджете могут предусматриваться субсидии иным некоммерческим организациям, не являющимся автономными и бюджетными учреждениями. При этом порядок определения объема и предоставления указанных субсидий из местного бюджета устанавливается местной администрацией.

Таким образом, автономная некоммерческая организация может быть создана представительными органами муниципальных образований за счет средств местных бюджетов, выделяемых в целях создания данных организаций в соответствии с ч.2 ст.78.1 БК РФ, а также путем преобразования муниципальных учреждений, в случаях, когда такая возможность установлена законом.

Вопросы развития межмуниципального хозяйственного сотрудничества обсуждались на заседании Совета по местному самоуправлению при Председателе Государственной Думы ФС РФ. В рекомендациях данного Совета Правительству РФ было предложено рассмотреть вопрос о необходимости внесения изменений в законодательные акты РФ, предусматривающих уточнение статуса межмуниципальных некоммерческих организаций и хозяйственных обществ (в т. ч. возможность создания особых организационно-правовых форм), расширение возможностей органов местного самоуправления по формированию уставного капитала некоммерческих организаций и хозяйственных обществ (в т. ч. межмуниципальных, за счет средств местных бюджетов и имущества муниципальных образований).

Вопрос: Что делать, если автономные учреждения, созданные для выполнения работ, оказания услуг в целях осуществления предусмотренных законодательством Российской Федерации полномочий органов государственной власти, полномочий органов местного самоуправления в сферах, не предусмотренных законом, в отношении которых не было принято решение о реорганизации, ликвидации или об изменении их типа, продолжают существовать в форме автономных?

Ответ: Такие учреждения будут являются бюджетными учреждениями с 1 января 2012 года (без принятия дополнительных решений об изменении их типа), если иное не предусмотрено федеральными законами. Полномочия наблюдательных советов таких учреждений прекращаются с 1 января 2012 года, а органы местного самоуправления, осуществляющие функции и полномочия учредителей таких учреждений, должны обеспечить внесение в их уставы соответствующих изменений и открытие в установленном порядке лицевых счетов указанным учреждениям до 1 февраля 2012 года.

Вопрос: Могут ли автономные учреждения осуществлять полномочия по выполнению публичных нормативных обязательств?

Ответ: Автономным учреждениям, как и бюджетным учреждениям, предоставляется право по осуществлению полномочий органа местного самоуправления по исполнению публичных обязательств перед физическими лицами, подлежащих исполнению в денежной форме. Финансовое обеспечение осуществления таких полномочий должно осуществляться в порядке, установленном местной администрацией муниципального образования.

Вопрос: Какие изменения в законодательстве были приняты применительно к закупкам, осуществляемым автономными учреждениями?

Ответ: Был принят Федеральный закон от 18.07.2011 N223-ФЗ «О закупках товаров, работ, услуг отдельными видами юридических лиц», в соответствии с которым установлены общие принципы закупки товаров, работ, услуг и основные требования к закупке товаров, работ, услуг, в том числе автономными учреждениями.

Для государственных автономных учреждений закон вступит в силу с 1 января 2013 года, для муниципальных – с 1 января 2014 года, если более ранний срок не был предусмотрен представительным органом муниципального образования.

Вопрос: Как лучше оформлять присвоение статуса казенного учреждения администрации муниципального образования?

Ответ: Некоторые субъекты РФ рекомендовали внести во все уставы и положения органов местного самоуправления наименования «казенное муниципальное учреждение» с целью избежать конфликта с регистрирующими органами; однако, даже если не вносить таких поправок в документы, это не отменит распространения на данные юридические лица правил бюджетного и гражданского законодательства, распространяющихся на казенные учреждения, и не повлечет ущемления их прав, что подтверждается также положениями абз.2 п.2 ст.41 закона № 131-ФЗ: «Представительный орган муниципального образования и местная администрация как юридические лица действуют на основании общих для организаций данного вида положений настоящего Федерального закона в соответствии с Гражданским кодексом РФ применительно к казенным учреждениям».

Таким образом, можно вообще не принимать такого решения, либо, если налоговые органы при регистрации настаивают на таком решении, сформулировать его более корректно, например: «Изменить тип муниципального бюджетного учреждения «...» на тип муниципальное казенное учреждение «...».

ПЕРЕД ЗЕМЛЯКАМИ В ОТВЕТЕ

Владимир КИСЕЛЕВ
председатель
Законодательного Собрания
Владимирской области

В декабре страна выбирала новую Думу, в марте мы узнали имя нового президента. События, безусловно, во многом определяющие вектор развития государства на ближайшие годы. Но я убежден: местные и региональные выборы, пусть и не такие яркие, как федеральные кампании, для жизни рядового россиянина не менее значимы.

Конечно, федеральные законы принимаются в Госдуме, но со своими частными нуждами, проблемами и бедами человек из глубинки не в Москву едет, а идет к местному депутату, тому, который свой, живет рядом, почти сосед. А если все-таки едет в Москву, значит этот свой оказался пустым, никчемным человеком. Потому всегда говорил и говорю: с местных и региональных депутатов – двойной, тройной спрос, они перед земляками в ответе.

Помимо законотворческой деятельности – прямой обязанности областного парламентария, в установленные дни каждый из нас ведет прием граждан. Идут с самыми разными вопросами, иногда, и даже чаще всего, не касающимися напрямую сферы полномочий члена Заксобрания. Но в том и состоит специфика работы депутата регионального уровня, что он должен вникать во все, с чем пришел к нему избиратель. В основном обращаются с вопросами пенсионного и социального обеспечения, улучшения жилищных условий, стоимости услуг ЖКХ, выделения земельных участков под жилищное строительство, ремонта жилого фонда, жалуются на бездействие управляющих кампаний. Объяснять посетителям, что с этим – в исполнительную власть, с этим – в Думу, а с этим – в ЖЭК? Но ведь голосовал-то человек за тебя, тебе доверил защищать свои интересы в расчете на то, что предвыборные обещания не были пиаром. Насколько искренен депутат и действительно ли он болеет душой за свой округ, люди понимают очень быстро.

Задачу Законодательного Собрания Владимирской области и свою лично, как его председателя, вижу в том, чтобы, с одной стороны, грамотно применить федеральную нормативную базу к нуждам региона, на ее основе сформировать свои, адаптированные под наши условия и потребности, правила игры, правовые нормативные акты, а с другой – услышать районы, создать условия для их динамичного развития. Считаю, что с этими задачами мы справляемся.

Власти любого уровня свои отчеты любят начинать с социалки. Это логично, мы, по большому счету, для того и работаем, чтобы наши избиратели комфортно жили: имели достойную зарплату, водили своих детей в хорошие детсады и школы, лечились у квалифицированных и честных докторов, занимались спортом. Принятие законов, направленных на решение проблем в социальной сфере, является для депутатского корпуса первоочередной задачей. В зоне особого внимания – самые уязвимые: дети-сироты, дети, оставшиеся без попечения родителей, малообеспеченные граждане, многодетные или неполные семьи, семьи, имеющие детей-инвалидов. Им государство обязано помочь. Наш долг – разработать законы, устанавливающие региональные меры социальной поддержки этих категорий.

Поэтому мы продолжаем работу по совершенствованию закона о предоставлении бесплатных земельных участков многодетным семьям. На первом этапе такое право дано только самым нуждающимся – исходили из реальных финансовых возможностей области. Пришло время подумать об увеличении количества получателей бесплатной земли. Сейчас депутаты Законодательного Собрания работают над тем, чтобы земельные участки безвозмездно выделялись всем многодетным семьям.

Владимир Путин рекомендовал регионам, где сложилась неблагоприятная демографическая ситуация, дополнительно стимулировать рождаемость. Речь идет о ежемесячных выплатах – порядка 7 тысяч рублей – семьям с тремя и более детьми. Предполагается, что деньги будут выплачиваться до достижения ребенком трехлетнего возраста. Мы постараемся сделать все возможное, чтобы закон заработал во Владимирской области уже в следующем году.

Особенно приятно, когда с инициативами приходят жители области. Значит, верят, что их услышат, учтут их мнение. Бывают очень толковые и актуальные предложения. Буквально на днях с просьбой поддержать опекунов, обслуживающих людей с серьезными умственными и психофизическими нарушениями, обратились супруги Кац, руководители ассоциации родителей детей-инвалидов «Свет». Мы полностью поддерживаем это предложение. Есть и молодые, и старики, которые сами себя обслужить не в состоянии. На родственников рассчитывать могут далеко не все. Таким людям необходима помощь. На эти цели нужно выделять деньги из бюджета. Обязательно отрегулируем этот вопрос на законодательном уровне. Одновременно детально изучим законы, которые затрагивают интересы детей с ограниченными возможностями. Главная задача, которую депутаты ставят перед собой, – устранить недочеты, мешающие особенным людям (не люблю слово инвалиды) жить полноценной жизнью.

Развитие социальной сферы во всех направлениях – это цель. Но средство – экономика. Не будет сильной экономики – можно сколько угодно говорить о медицине, образовании, культуре, но денег на все это не будет. Законодательство по бюджетной и налоговой политике всегда было и остается одним из главных приоритетов. Большое внимание депутаты уделяют законам, направленным на повышение инвестиционной привлекательности региона, развитие малого бизнеса. В частности, этим целям служит закон «О государственной поддержке инвестиционной деятельности на территории Владимирской области». Он предусматривает различные формы государственной поддержки как отечественных, так и иностранных инвесторов.

Субъектам малого предпринимательства для нормального развития необходимы доступные и понятные правила взаимоотношений с властью на местах. Пресловутые административные барьеры необходимо выявлять и устранять именно снизу. Это кропотливая работа по совершенствованию в первую очередь регионального законодательства.

Если говорить о конкретных делах, то стоит упомянуть принятый в сентябре 2010 года закон «О развитии малого и среднего бизнеса во Владимирской области». Этот нормативный документ направлен на стимулирование предпринимательской деятельности, он определяет полномочия Законодательного Собрания и администрации области в сфере развития малого и среднего бизнеса.

Из самых «свежих» – принятый в феврале этого года закон «О государственно-частном партнерстве». Я бы назвал его воплощением одного из стратегических направлений, заявленных в Концепции долгосрочного социально-экономического развития страны до 2020 года. К сожалению, даже сегодня немногие могут точно ответить, в чем заключается суть и цель такого партнерства. Отсюда разочарования и «неудачные старты» не только в нашей области, но и у соседей. Мы постарались обобщить имеющийся опыт и в одном нормативном правовом документе прописать все возможные формы сотрудничества государства и бизнеса. Наши цели – создать выгодные условия для привлечения частных инвестиций, обеспечить эффективное использование имущества, находящегося в собственности Владимирской области, дать импульс развитию инфраструктуры. В результате грамотного взаимодействия частный бизнес может с одной стороны повысить эффективность управления существующими объектами, а с другой, привлечь дополнительные ресурсы для собственного развития.

Надеюсь, в ближайшее время во Владимирской области заработает институт Уполномоченного по защите прав предпринимателей – решение о формировании рабочей группы по его созданию уже принято. Этот орган призван помочь предпринимателям урегулировать проблемы в правовой сфере, устранить сложности во взаимоотношениях с органами власти, а при необходимости и встать на защиту прав бизнесменов. Мы учли опыт ульяновских коллег – там аналогичный закон уже принят.

Больная тема – налоги. В Заксобрание постоянно поступают жалобы на чрезмерно высокую фискальную нагрузку. Но тут важно найти точный баланс интересов: обеспечить хорошее наполнение бюджета, чтобы содержать ту же социалку, и не задушить налогами малый и средний бизнес. В итоге в сентябре прошлого года был принят закон «О применении индивидуальными предпринимателями упрощенной системы налогообложения на основе патента на территории Владимирской области». Он устанавливает на территории региона так называемую патентную систему налогообложения. Согласно этой системе на 2013 год определяются размеры потенциально возможного годового дохода по каждому из видов предпринимательской деятельности. Предложенная схема решает две задачи. Во-первых, выводит значительную часть индивидуальных предпринимателей из «тени», а это пополнение доходов бюджета. Во-вторых, снижает налоговую и административную нагрузку на легально действующих предпринимателей.

Другой закон – «Об установлении дифференцированных налоговых ставок для налогоплательщиков, применяющих упрощенную систему налогообложения во Владимирской области» – с 1 января 2012 года предусматривает по некоторым направлениям снижение налогов с 15 до 5 процентов. Пока еще рано говорить о каких-то кардинальных последствиях, но бизнес нас поддержал. Думаю, и экономические показатели очень скоро подтвердят нашу правоту.

Оценивать эффективность и профессионализм депутатов Заксобрания – дело наших избирателей. Одно могу заявить твердо: при принятии любого решения мы руководствуемся главным правилом – каждое изменение должно повышать качество жизни граждан Владимирской области и способствовать развитию региона. А уж как справляемся – покажут следующие выборы.

Депутаты взяли под опеку проблемные детские учреждения

Спикер Законодательного Собрания Владимирской области Владимир Киселев навестил спецшколу для слабовидящих и слепых детей. И пообещал, что он будет здесь частым гостем. Отныне интернат – под его опекой.

Эту идею высказал по итогам своего последнего визита на Владимирщину детский омбудсмен Павел Астахов. Он остался недоволен положением дел в детдомах и отметил несколько учреждений, которые нуждаются в особом контроле. Владимир Киселев первым посетил подшефный интернат, отметив, что обязательно возьмет под личный контроль еще несколько проблемных учреждений для детей.

Воспитанники коррекционной школы с удовольствием показали спикеру областного парламента свои владения. Здесь им знаком каждый изгиб и закуток. Только – на ощупь. Различные проблемы со зрением не позволяют этим ребятам видеть мир таким, каким он предстает перед нами. В обычной жизни им сложно. Поэтому большую часть времени дети проводят в стенах интерната. Педагоги спецшколы рассказали спикеру, что некоторые дети при поступлении сюда не умели пользоваться даже ложкой. Сейчас – бегло читают (по методике Брайля), успешно постигают школьные дисциплины, включая и компьютерную (куда сейчас без этого!) грамотность: в распоряжении ребят – специальные машины, с тактильной клавиатурой и брайлевскими дисплеями.

Кроме учебы дети в казенных – но родных – стенах интерната могут заниматься творчеством. Здесь для них организована целая плеяда кружков по интересам. Занятия в них дают очень хорошие результаты, констатируют педагоги. И с гордостью демонстрируют плоды трудов воспитанников – аппликации из пластилина и бисера, картины. В работах юных художников – весь мир, все то, что мы считаем обыденностью. И то, что многие из этих ребят не смогут увидеть собственными глазами никогда. Только почувствовать. И даже странно, насколько точно переданы не только формы, но и цвета.

Есть у воспитанников и спортивные достижения. Правда, в школе – только спортзал. На улице тренироваться негде. С этим вопросом Владимир Киселев пообещал помочь – найти спонсоров, чтобы уже к лету дети могли заниматься спортом под открытым небом.

Если бы на все беды слабовидящих детей можно было так просто и быстро найти ответ! Чуть не до слез растрогала гостей интерната фраза одного из воспитанников. Набравшись смелости, мальчишка попросил председателя Заксобрания разработать закон: «чтобы родители не бросали своих детей». Особенно – если дети не такие, как все.

Пресс-служба Законодательного Собрания Владимирской области

УРОКИ СЕЛЬСКОГО ДЕПУТАТА

Как известно, лучше всего и быстрее всего чему-либо можно научиться только на личном опыте. К сожалению, многим из нынешних теоретиков местного самоуправления именно такого опыта не хватало и не хватает. Предлагаем познакомиться с замечательным, на наш взгляд, примером того, как слова могут идти «рука об руку» с делами, и приносить населению муниципалитета реальные плоды. Рассказывает доцент кафедры государственного и муниципального управления Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан Нина ФИЛИППОВА.

Почему я стала депутатом

Важнейшим фактором эффективности профессионального обучения государственных и муниципальных служащих в условиях социально-экономических изменений, осуществляемых в России, является максимальная его связанность с реальными процессами жизненных и управленческих ситуаций обучающихся. В Башкирской академии государственной службы и управления при Президенте Республики Башкортостан (БАГСУ) неуклонно растет доля аудиторных занятий с применением интерактивных форм обучения – от проблемно-дисскуссионных и тренинговых занятий до разбора кейсов, основанных на реальных управленческих ситуациях.

Задача реализации компетентностного подхода в образовании позволяет расширить поиск способов повышения качества обучения. В настоящее время все более проявляется необходимость применения методов обучения проектно-консалтингового типа. То есть, с одной стороны – в решении учебных задач это опора на самостоятельный опыт студентов и их жизненные управленческие ситуации, с другой стороны – возможность профессионально проконсультировать студентов в разрешении затруднений, возникающих в их непосредственной управленческой деятельности.

Здесь необходимо оговориться, что речь идет о студентах, получающих первое или второе высшее профессиональное образование, обучающихся на факультете или проходящих курсы переподготовки и работающих в органах государственной власти или местного самоуправления. Тенденция необходимости сближения обучения с практикой их деятельности основана на реальной и острой потребности особенно муниципальных служащих, особенно такой категории, как главы сельских поселений, реально понять, как действовать в условиях весьма непростой ситуации с осуществлением местного самоуправления на местах.

Начав работу с этой категорией слушателей еще в 2005 году, пройдя с ними рядом начальный этап реализации Федерального ракона № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» как преподаватель, доцент кафедры государственного и муниципального управления, я замечала особое отношение слушателей к лекциям. С одной стороны, они с готовностью воспринимали теоретический материал («что это, как это должно или может быть»), а с другой – по-доброму, но с мягкой иронией относились к нему – «в жизни все по-другому», «слушай, не слушай, а ничего не изменишь…». Детализация решаемых практико-ориенированных задач на практических занятиях все более обнаруживала действительный разрыв между обучением основам местного самоуправления и опытом их осуществления «на земле», на самом низовом и трудном уровне – в сельских поселениях.

Следующие несколько лет занятия со студентами строились на основе сближения теории и практики местного самоуправления. Все темы осваивались с использованием методов обучающей фасилитации. Обучающая фасилитация – это процесс, в котором группа при помощи фасилитатора сама выбирает, модифицирует и формулирует для себя комплекс обучающих целей, получает знания, развивает новые навыки и нужное отношение для достижения этих целей. Фасилитатор стимулирует коллективную работу через виды деятельности, требующие взаимодействия участников друг с другом и с различными информационными источниками. Спустя несколько лет, в 2011 году, разбирая вопросы муниципальной поддержки малого и среднего бизнеса, студенты (главы муниципальных образований сельских поселений) анализировали реальную социально-экономическую ситуацию в своих муниципальных образованиях, чтобы обнаружить точки роста и резервы развития. Один из примеров в обсуждении их, как говорится, «зацепил». Речь шла о сельском поселении, которое находится в часе езды от г.Уфы, столицы Республики Башкортостан.

Студентов удивило то, что в период освоения столичными жителями земель, для дач или постоянного жилья, находящимися «в шаговой доступности» от города, одна из подходящих для этого деревень сельского поселения оказалась полностью обойденной вниманием. Глава этого сельского поселения рассказала о мерах, которые она раз за разом предпринимала, чтобы поднять село, в том числе привлекая предпринимателей. Работая над проектом возрождения этой территории, группе удалось сформулировать ряд идей, опирающихся на использование имеющейся дорожно-транспортной инфраструктуры, наличие газопровода и электричества, близость к крупным городам и природным, духовно-культурным, экотуристическим объектам.

Однако по итогам проектирования отчетливо проявилась проблема субъекта реализации этих идей в конкретном сельском поселении. Общий готовый ответ: нужен инвестор. Но чтобы искать инвестора, нужен целый пакет документов. Кто конкретно должен или может осуществлять уже рабочее проектирование, требующее профессионализма, времени, денег, многоступенчатого согласования? Кто при лучшем стечении обстоятельств – нашли инвестора! – сможет осуществить его сопровождение в процессе реализации многоуровневого комплекса проектно-внедренческих мероприятий? Какие функции в этих процессах должны и могут осуществлять органы местного самоуправления уровня поселения и района? Какую роль при этом играет само население, местное сообщество, лидеры социальной и экономической активности на территории?

Для поиска ответов на эти вопросы у студентов и преподавателя («играющего тренера») есть варианты действий: обратиться к теории и нормативно-правовым документам или осуществить опыт практического погружения в экспериментальную деятельность по их решению. Можно эти два варианта объединить. Но на практике это казалось абсолютно нереальным.

Однако к марту 2011 года именно в этом районе, именно в этом сельском поселении появилась возможность для соединения теории и практики. Эту возможность дали выборы депутатов сельсовета. И впервые сельскими депутатами стали две коренные горожанки – я, доцент вуза и лидер общественной самоорганизации НКО в республике – Ирина Антонова (РДОО «Пионеры Башкортостана»). Возможность привлечения серьезного научного и общественного потенциала г.Уфы и республики виделось серьезным ресурсом для поддержки и развития социально-экономической активности населения и вовлечения его в деятельность по решению вопросов местного значения через малые локальные и большие комплексные проекты.

Кроме того, с точки зрения методологии профессионального образования муниципальных служащих, такое погружение преподавателя в практику открывает новые горизонты в обучении. Это позволяет более точно подобрать технологии решения нестандартных учебных задач, взятых непосредственно из самой жизни в режиме «здесь и сейчас». Более того, в рамках реализации научных интересов, это дает возможность проведения в режиме социального эксперимента исследования по вопросам развития местного самоуправления. И, не скрою, сильнейшим мотивом был интерес, подогреваемый группой – можно ли на практике осуществить наши «ньювасюковские» идеи и действительно «смочь» помочь конкретному сельскому поселению подняться, как говорится, с колен в существующих условиях реализации Федерального Закона № 131-ФЗ. Группа откровенно не верила, но ждала: что будет?

С позиции же преподавателя вуза, важен сам процесс вхождения в конкретную ситуацию осуществления местного самоуправления на уровне сельского поселения. Только так можно изнутри исследовать возможности населения в принятии решений и ведения сообща местных дел. Только так можно рассмотреть потенциал общественной самоорганизации населения как практически основного, если не единственного на сегодня ресурса развития деревни и повышения качества жизни сельских жителей. Кроме того, только так, «снизу», можно увидеть действительные причины, препятствующие возникновению, продвижению и реализации инициатив жителей в улучшении собственной жизни. Среди них и те, которые традиционно существуют «по умолчанию» – во взаимоотношениях уровней местной власти. Они являются негласным, но существенным регулятором в решении местных вопросов.

Только изнутри в деятельности сельских органов местного самоуправления можно понять – что недостает народным избранникам и сельским муниципальным служащим, чтобы стать действительно эффективной местной властью, действующей от имени населения, защищающей его интересы, и вместе с ним решающей все необходимые для жизнедеятельности и развития села вопросы.

Анализ ситуации через социальный эксперимент

Как известно, социальный эксперимент – это метод, применяемый в управлении, который позволяет получить информацию об изменении показателей деятельности управляемого социального объекта в результате воздействия на него вводимых или видоизменяемых экспериментатором и контролируемых (управляемых) им новых факторов. Кроме того, экспериментальный метод все чаще начал применяться в процессе социального проектирования и внедрения нововведений.

Новым фактором в муниципальном сельском поселении, как объекте социального управления, стали депутаты из «внешней среды». Вместо соседей – сельчан появились две женщины из города. Сопутствующими факторами стали: непривычный уровень их депутатской активности, отсутствие материальных выгод и интересов, наличие перспективного видения путей развития села через реализацию социально-экономических проектов силами самого населения во взаимодействии с властью и бизнесом.

А началось все с избирательной кампании. Февральские встречи с сельчанами в холодном разбитом клубе, «атаки» вопросов и «ушаты» проблем, эмоционально выплескиваемые на приезжих кандидатов, показали всю пропасть неверия людей в позитивные изменения. И только многолетний опыт общественной деятельности позволил не только ответить на все вопросы, но и убедить: вместе мы обязательно справимся!

Как-то удалось донести до участников этих предвыборных собраний мысль о том, что местная власть – это не только их соседка – глава сельского поселения, у которой нет сегодня ресурсов на решение всех проблем с дорогами, газификацией, рабочими местами и многим другим. Удалось объяснить, что в местном самоуправлении именно само население – субъект принятия управленческих решений, то есть тот, кто сам принимает решения, действует и оценивает сделанное. И за все несет ответственность! Говорили и о том, что для изменений нужна социальная активность, включающая в себя самостоятельность, ответственность, предприимчивость и инициативность каждого в достижении общественно значимых целей.

Мы показали свое видение этих целей, рассказали о мечте – проекте центра социально-образовательного туризма, который даст работу всему взрослому населению («здесь будет город-сад»!). Фермеры не будут нести расходы, связанные с хранением, транспортировкой и сбытом своей продукции – их потребители сами приедут сюда. Рабочие места дадут структурные подразделения по размещению, питанию и социально-образовательным программам. Хозяйки смогут принимать у себя желающих пройти маршрутами экологического и сельского туризма. Появится рынок сбыта сувениров и продукции народных промыслов. Мы ответили на вопросы, связанные с нашим пониманием решения организационных вопросов и привлечения инвесторов. Мы показали возможность самим стать инвесторами проекта, разбив его на маленькие шаги-подпроекты.

По итогам собраний сложилось ощущение, что нам не то чтобы поверили, но появился интерес, любопытство и интрига – «ну-ну, посмотрим». Завершающий вопрос был: «а вы ездить-то к нам будете»? Народ, впрочем, еще раз сильно удивился, когда сразу после выборов (а за нас проголосовали более 70-ти процентов избирателей), вновь избранные «городские дамы» (так нас стали называть в дальнейшем) зачастили к своим избирателям.

Во-первых, каждая из нас обошла полностью все дома на своем участке, лично познакомившись с каждой семьей. Во время этих встреч мы составили социальные карты с подробным описанием хозяйства и социального положения семьи. Поговорили о проблемах и нуждах, договорились о личных контактах, оставив прямые номера сотовых телефонов. «Такого никогда не было» – удивлялись они. «Как этого могло не быть» – удивлялись мы. Ведь на первом районном собрании – учебе вновь избранных сельских депутатов со стороны администрации четко прозвучали требования к их работе. Кроме прочего в их числе – и регулярные встречи с населением, и решение проблем населения, и выступления на сессиях Совета, и ведение депутатских дневников, и

предоставление регулярной устной и письменной отчетности по результатам проделанной работы… Четыре года – это очень маленький срок, чтобы успеть что-то сделать, беспокоились мы. Наивные. Никто, кроме нас, похоже, это всерьез не воспринимал. Позже мы стали понимать почему.

Во-вторых, мы инициировали поток практически еженедельных встреч нашей депутатской «десятки», чтобы определиться с системой нашего взаимодействия в цикле управленческой деятельности. Ведь на селе нет структуры органов исполнительной власти с целым штатом работников. Есть один глава с управделами и бухгалтером и 10 депутатов.

Сельский совет депутатов – представительный орган муниципального образования, обладающий правом представлять интересы населения муниципального образования и принимать от его имени решения, действующие на всей территории муниципального образования. Основной формой работы Сельского совета депутатов является сессия. Сессия состоит из одного или нескольких заседаний. Другими формами депутатской деятельности являются: участие в работе постоянных и временных комиссий; осуществление права правотворческой инициативы; подготовка проектов решений Сельского совета депутатов и поправок к ним; участие в выполнении поручений Сельского совета депутатов и его органов; работа с избирателями, работа с письмами, обращениями и жалобами граждан; взаимодействие с органами территориального общественного самоуправления; инициативное участие в организации и проведении местных референдумов, публичных слушаний, сходов, собраний, конференций, опросов граждан; участие в осуществлении контроля за соблюдением и исполнением решений Сельского совета депутатов.

Итак, основное: депутаты занимаются принятием решений. С точки зрения управления, принятие решений осуществляется в логике следующего алгоритма действий:

1) получение исходной информации от управляемого объекта;
2) анализ информации;
3) выявления проблемной ситуации;
4) формирование целей;
5) построение модели системы;
6) формирование критерия и (или) предпочтения;
7) поиск способа решения задач;
8) выбор;
9) корректировка;
10) реализация.

Что для сельских депутатов является управляемым объектом? Муниципальное хозяйство, например, чтобы получать доходы, которые тратятся на услуги для населения. А если в сельском поселении совсем нет муниципальной собственности? Объекты соцкультбыта, так сказать, находятся в распоряжении районной власти, здание магазина и административное здание – принадлежат колхозу, который строили всем миром, а теперь маленькая горстка «наследников» осваивает путь продвижения к банкротству. Сельская администрация при этом, арендует маленькие комнатки в здании бывшего детского сада, которому «далеко за 50»…

Может быть можно распоряжаться землей? Но решения по ней по своему усмотрению принимает та же районная администрация. Причем, в этом «усмотрении» обнаруживаются интересы совсем не связанные с эффективностью использования имущества для пользы сельского муниципального образования. Например, что оно выиграло от продажи в частные руки за копейки здания «оптимизированной» малокомплектной школы под жилье? Или от продажи сельского клуба предпринимателю под мебельное производство, тоже за символическую плату (в деревне любая информация – прозрачна…)? Кто из районной администрации согласовывал эти решения с депутатами нашего сельского поселения?

Таким образом, собираясь с депутатами и задавая для нас естественные, а для наших товарищей по Совету – очень непривычные и неудобные вопросы, мы начинали разбираться в местной ситуации. Становилось ясно, что: сельские депутаты – пока не эффективны в принятии управленческих решений в интересах населения; механизмов согласования решений между районным и сельским уровнем власти нет; все решения принимаются районной администрацией централизованно, авторитарно и без объяснений.

Может быть, в этом случае, объектом управления становится местное сообщество (субъект управления = объекту управления), а целью – рост его самоорганизации и самостоятельности в решении вопросов местного значения ради повышения качества жизни населения? В логике – «спасение утопающих – дело рук самих утопающих» (что, впрочем, соответствует самой природе и сущности местного самоуправления: целью работы органов местной власти с населением является становление населения в качестве реального субъекта местного самоуправления).

На самом же деле, реальным субъектом местного самоуправления должен стать Совет – объединение депутатов, способных коллегиально и эффективно осуществлять функцию выработки, принятия и контроля выполнения решений. Относительно чего? Функционирования в логике «как оно есть» или развития – «как должно быть»? В этом случае депутаты от лица населения (а каким образом осуществиться продуктивное взаимодействие с населением по определению общих целей?) должны обладать компетенциями в разработке стратегий развития муниципального образования (как территории, как организации, как хозяйствующего местного сообщества), обоснованных и экономически, и юридически. С одной стороны, это требует (хотя бы на уровне основ) управленческих, юридических и экономических знаний. С другой стороны, для этого нужна специализированная консультационная поддержка в вопросах специфики местного самоуправления.

Итогом наших первых проектно-аналитических встреч с депутатской «десяткой» стало определение направлений возможных действий:

1. Стать «командой», осуществлять свою депутатскую деятельность в части взаимодействия с населением сообща, по плану работы с населением.

2. Разработать программу социально-экономического развития муниципального образования сельского поселения.

3. Определить самые актуальные проблемы в соответствии с вопросами местного значения и разработать проекты их решения.

4. Осуществить запуск «потока общественных событий» (как минимум – социальных, культурно-просветительских), которые «встряхнут» население, дадут ему положительный эмоциональный заряд и откроют новые возможности, побуждая к самостоятельным совместным действиям.

5. Начать работу по выявлению лидеров общественного мнения, социальных активистов и, объединяя их вокруг команды депутатов и сельских старост, формировать основу для будущих структур территориального общественного самоуправления (ТОС). Это, в свою очередь, станет основой организационно-управленческой структуры решения вопросов местного значения.

6. Развивать механизмы взаимодействия сельсовета с районным уровнем местной власти через продвижение идей реализации комплексного целевого проекта «Центр социально-образовательного туризма».

7. Осуществлять деятельность по привлечению инвесторов проекта через взаимодействие с региональными органами власти, ассоциациями и объединениями предпринимателей, финансовыми организациями и отдельными бизнесменами.

Что из намеченного удалось сделать за год?

Выявив самую острую для населения проблему – алкоголизм, пригласили общественный фонд, занимающийся этими вопросами. Добровольцы фонда провели обучение, консультации, двоих «организаторов» алкогольного сообщества бесплатно определили в реабилитационный центр, сформировали группы взаимоподдержки семей и наладили с ними связь для общения.

С помощью привлечения ресурсов общественных организаций Ассамблеи НКО РБ разработан первичный вариант бизнес-плана Центра социально-образовательного туризма.

Достигнуты принципиальные договоренности с главой администрации района о возможности продвижения проекта к реализации за счет усилий самих инициаторов (сельского поселения).

Найден первый финансовый партнер (миллиардер из списка Форбс!), поддержавший идею реализации проекта при условии активной позиции в его продвижении со стороны районной администрации и региональной власти. С участием его региональной структуры на территории центральной усадьбы муниципального образования сельского поселения проведен грандиозный праздник-семинар «День финансовой грамотности», на котором наградили сельских детей – участников конкурса «Старт-Мани» именными сертификатами на обучающие курсы и ценными подарками.

Продвижение проекта подкреплено взаимодействием с Башкиргражданпроектом, закрепившим в проекте развития территории сельского поселения рамки Центра социально-образовательного туризма на уровне функционального зонирования.

Глава администрации района на инвестиционном форуме в Москве в числе прочих представлял и этот проект, дав слово для презентации Ирине Антоновой, «городской даме», сельскому депутату и одному из инициаторов проекта.

Проектом заинтересовался местный предприниматель, имеющий опыт привлечения и управления инвестициями, и строительно-архитектурная группа, имеющая опыт строительства поселков «под ключ».

Но главное, проектом заинтересовалось население того самого депрессивного села, на базе которого планируется его осуществить и для возрождения и развития которого он создавался.

Выводы к последующему действию

Известно, что социальный эксперимент – это специфический способ внедрения теории в практику и получения новых научных истин. Одной из специфических черт социального эксперимента является познание, подтверждение некоторой гипотезы, с одной стороны, и воздействие на общественные отношения с целью их направленного изменения, с другой стороны. Логика эксперимента подчинена поиску причин, характера практического изменения состояния изучаемого социального явления или процесса. Непременное условие их нахождения – изменение состояния экспериментальной группы под воздействием некоторого экспериментального фактора.

В нашем случае, нас заинтересовало состояние субъектности сельского населения в системе местного самоуправления и возможности осуществления позитивных изменений на основе раскрытия его самоорганизационного потенциала.

Под изменением, как правило, понимают принятие комплекса мер, способных обеспечить успех перехода системы от одного уровня развития к другому, более высокому. Сегодня система местного самоуправления находится в фазе перехода от советской модели низового уровня государственной власти к самостоятельному и самообеспечивающему существованию на основе определенных государством «правил игры».

Для проведения изменений необходимо:

- провести ряд мероприятий по убеждению всех субъектов местного самоуправления (население и органы местной власти) в необходимости перемен,

- из числа лиц, принимающих решения, создать на территории местного самоуправления «команду реформаторов», которая может осуществить разработку и внедрение программы перемен,

- определить «агентов» или «проводников» изменений, которые должны стать субъектом местного самоуправления, свободно разбирающимся в местных проблемах и путях их решения.

Агентами изменений на уровне сельского поселения мы увидели депутатов сельсовета. Сегодня им необходимо понимать принципы развития ценностей, представлений и процессов общественной самоорганизации населения в системе местного самоуправления и уметь способствовать их реализации. Для достижения этого требуется определенный набор навыков.

Они должны:

- определять видение «образа будущего»;

- ставить цели и задачи и уметь адаптировать их к изменениям;

- принимать решения и действовать в условиях перемен и неопределенности;

- обладать навыками формирования среди населения команд общественной самоорганизации и навыками привлечения к их работе заинтересованных представителей различных социальных групп;

- уметь оценивать перспективы и результаты деятельности по внедрению изменений.

Серьезную специфику имеет и правотворческая деятельность депутатов. Это целый пласт таких юридических тонкостей, о которых юрист, не знакомый с особенностями местного самоуправления, может даже не догадываться. Следовательно, должен появиться еще один агент изменений – консультант. Вообще, есть серьезная необходимость в становлении института муниципального консалтинга, со специалистами, способными оказать обычным людям разных профессий, с разным жизненным опытом, ставших народными избранниками, и обязанными принимать эффективные решения для пользы населения, профессиональную помощь в решении проблем местного самоуправления.

В нашем случае, мы, насколько хватает нашей компетентности и опыта, изнутри депутатской группы реализуем эту функцию. Однако, мы и сами неустанно учимся и консультируемся у разного рода специалистов, благо статус и уровень общественных связей позволяют. Без этого ничего сделать невозможно.

Собственно, гипотеза, которую подтверждают эти выводы, заключается в следующем. Для эффективной реализации местного самоуправления, в том числе (а может быть и прежде всего) на уровне сельских поселений, необходимо появление «педагогики местного самоуправления», в рамках которой муниципальное образование видится самообучающейся организацией. Согласно этому видению, все субъекты местного самоуправления (первичные – население, и вторичные – органы местной власти) непрерывно обучаются проектно-внедренческой деятельности в решении вопросов местного значения на основе социального партнерства во взаимодействии органов общественной самоорганизации и органов местного самоуправления. Шаг за шагом в конкретном опыте и на основе реальных достижений они вместе учатся решать все более сложные задачи, входящие в логику социально-экономического развития территории и действительно улучшающие жизнь людей.

Педагогика местного самоуправления предполагает наличие обучающего и обучаемого, предмета, процесса, форм и методов обучения, традиционных и инновационных технологий решения стандартных и нестандартных задач и т.д. В рамках самообучающейся организации каждый субъект – и учится и учит. Но нужна еще одна функция – организатора и фасилитатора обучающего процесса взаимодействия людей, совместно решающих жизненно важные для себя задачи. Такой специалист должен быть не изнутри системы, а привлеченный извне: будь то структура муниципального консалтинга или «играющий тренер», например, из профильного вуза, такого, как наша академия.

САМОУПРАВЛЕНИЕ ПО-ИТАЛЬЯНСКИ

После принятия Конституции 1947 года в Италии была разработана оригинальная модель административно-территориального устройства, в основе которой лежали два принципа – политической децентрализации и автономии территориальных коллективов (в рамках единого государства). В соответствии с этими принципами в стране была создана стройная система демократической власти, территориально разделенная на три инстанции: коммуну, провинцию и область. Они, согласно Конституции, обладают широкой автономией и законодательной властью. Им также доверено частичное выполнение государственных функций.

Действующая Конституция определяет Италию как единое и неделимое государство. В то же время, государство не только признает местные автономии, но и гарантирует самую широкую административную децентрализацию. Конституционная норма и, прежде всего, конкретная практика государственного строительства дают основания рассматривать Италию как «областное государство» или «государство областных автономий».

Опыт создания подобного государства, состоящего из «региональных автономных объединений», интересен с точки зрения формы перехода от централизованной государственной власти к осуществлению управления центром на паритетных началах с регионами. Принципы автономного устройства этих стран были закреплены Конституцией 1947 году, принятой на волне демократических преобразований в обществе. Как говорится в ст. 2 основного закона: «Конституция основана на нерушимом единстве итальянской нации, единой и неделимой для всех итальянцев Родине; она признает и гарантирует право на автономию для национальностей и регионов, ее составляющих, а также солидарности между ними».

КОММУНЫ И ПРОВИНЦИИ

По итальянскому законодательству провинции и коммуны являются территориальными единицами как государственного, так и областного деления. Их функции и полномочия регулируются в общегосударственном порядке на основании единого закона (Закон об устройстве автономий, принятый 17 мая 1990 г.).

Самыми мелкими административными единицами в Италии являются коммуны, которых насчитывается 8100. Сейчас центральные власти принимают меры по укрупнению существующих коммун. В соответствии с законом о местной автономии от 8 июня 1990 года, население образуемых коммун не должно составлять менее 10 тысяч жителей. Итальянское государство считает целесообразным выделять новым административно-территориальным единицам дополнительные финансовые средства в случае слияния коммун с населением менее пяти тысяч человек. На коммуны возложены функции так называемого «прямого регулирования» территории. Это: внутрикоммунальные территориальные разграничения, социальное обеспечение, здравоохранение, градостроительство, землепользование, включая создание местных индустриальных зон и экономическое развитие. Некоторыми дополнительными правами и полномочиями пользуются горные сообщества – ассоциации коммун, расположенных в горной местности.

В начале 90-х гг в Италии было 95 провинций, а 8 провинций находились в стадии становления (новая провинция не может иметь менее 200 тысяч человек населения) Провинция собирает предложения коммун, участвует в разработке областных планов и программ развития, а также принимает в соответствии с ними собственные многолетние секторальные программыиплан развития территории. На основании соответствующих программ провинция координирует деятельность коммун и самостоятельно действует в области экономики, производства, коммерции, туризма, социальной сферы, спорта и культуры.

К предметам ведения провинций относятся: охрана окружающей среды, природного слоя почвы, флоры, фауны, природных парков и заповедников; использование гидро-и энергоресурсов, культурных ценностей; транспорт и дорожная сеть; охота и рыбная ловля во внутренних водах; переработка отходов, санитарные службы, гигиена и профилактика; среднее, художественное и профессионально-техническое образование, если полномочия в данной сфере предусмотрены государственными и областными законами; административно-техническое содействие местным органам и сбор информации.

В отдельную политико-административную категорию выделены некоторые крупные города (мегаполисы), в состав которых включаются прилегающие коммуны, неразрывно связанные с экономической деятельностью и службами города. Пока подобные районы создаются на базе 8 городов: Турина, Милана, Венеции, Генуи, Болоньи, Флоренции, Рима, Бари, Неаполя. К их ведению, наряду с провинциальными функциями, отнесены также прямое управление службами экономического развития, градостроительства, социальная сфера. В районах крупного города существуют два уровня управления: город-метрополия (соответствует уровню провинции) и коммуны.

ОБЛАСТИ

Крупнейшие административно-территориальные единицы Италии – области Они могут создаваться при наличии не менее одного миллиона жителей. Сейчас страна делится на 20 областей, каждая из которых обладает законодательной, административной и финансовой самостоятельностью. По Конституции 1947 года области являются автономными образованиями, им переданы полномочия, которые ранее входили в компетенцию государства.

Наиболее важные из них – это полномочия в законодательной сфере Однако только пять областей – Сардиния, Сицилия, Валле-д'Аоста, Фриули-ВенецияДжулия и Трентино-Альто-Адидже – обладают исключительными законодательными полномочиями, обусловленными специфическими условиями политической, экономической и этнической жизни. Их представители могут присутствовать на заседаниях центрального правительства и имеют право совещательного голоса, а Сицилия – даже право решающего голоса. Остальные области могут издавать законы только в рамках принципов, разработанных национальным парламентом – так был решен вопрос о разграничении предметов ведения между центральной властью и автономными образованиями.

Законы областей не могут противоречить принципам государственного правопорядка, нормам о крупных социально-экономических реформах, международным обязательствам страны, интересам государства и других областей. Область осуществляет административные полномочия в отношении тех же предметов ведения, что и законодательные полномочия. В случае необходимости центральные органы государства могут делегировать областям и иные полномочия. В свою очередь, область может передавать отдельные полномочия в сфере управления провинциям и коммунам.

Области пользуются финансовой самостоятельностью. По ныне действующему законодательству в распоряжение областей поступают местные налоги и доля от государственных налогов, определяемая в зависимости от конкретных потребностей области. В то же время область не может устанавливать собственные пошлины на ввоз, вывоз или транзит между областями, препятствовать свободному передвижению лиц и имущества, ограничивать право граждан заниматься своей профессией, служить или работать в любой части национальной территории.

ОРГАНЫ МЕСТНОЙ ВЛАСТИ

И коммуны, и провинции, и области имеют свою систему власти, включающую представительный орган – совет, исполнительный орган совета – джунту и председателя (в коммунах его называют синдиком). Существуют определенные различия в порядке образования и статусе двух последних на региональном и муниципальном уровне. В областях члены джунты и ее председатель избираются на первом заседании совета из числа советников. Джунта проводит в жизнь его решения, представляет на его рассмотрение проекты областных планов,

бюджетов, программы развития, а также курирует их осуществление. Джунта управляет областным имуществом, заключает сделки и договоры от имени области, координирует деятельность предприятий и служб областного подчинения. Все статуты предусматривают периодическую отчетность исполнительного органа перед избравшим советом.

В состав джунты помимо председателя входят его заместитель и асессоры, отвечающие за определенную отрасль управления. Асессоры обычно стоят во главе асессората – управления, ведающего какой-либо сферой (культура, территориальное планирование и т. д.). Распределение полномочий между членами джунты и организация асессоратов регулируется путем издания областного закона.

Председатель джунты – представляет область на региональном уровне, координирует деятельность джунты, обеспечивает ее единство, созывает исполнительный орган на заседания, устанавливает повестку дня, формулирует предложения по распределению

полномочий среди асессоров, председательствует на заседаниях джунты, промульгирует областные законы и постановления.

Что касается провинций и коммун, то там, в соответствии с законом 1993 года («О прямых выборах синдика, председателя провинции, провинциальных и коммунальных советов»), позиции председателя провинции и синдика были усилены: они стали избираться непосредственно населением. При этом председатель провинции и синдик самостоятельно формируют состав джунты и лишь информируют совет об этом, когда представляют на одобрение общие направления деятельности джунты. В провинциях и коммунах с населением свыше 15 тысяч человек членство в джунте несовместимо с должностью областного советника. В коммунах с населением до 15 тысяч синдик одновременно является и председателем совета.

В рамках организационных моделей областей выделяют: центральный и периферийный аппарат; учреждения и службы, подчиненные области, и общества с областным участием; территориальные учреждения, которым область делегировала свои полномочия; территориальные учреждения, обладающие самостоятельной компетенцией, на которые распространяются областные программы.

Центральный аппарат области создается для технического и профессионального содействия джунте. Этот аппарат строится с учетом различных моделей: на базе асессоратов; на основе департаментов, которые координируют деятельность служб, относящихся к ведению различных асессоров; в рамках бюро джунты, в состав которого входят службы координационного характера и ведающие определенными вопросами и секторами. Периферийные службы области представляют собой, как правило, бывшие государственные территориальные структуры, действие которых распространяется на часть территории области (аграрные и лесные инспектора). Вместе с тем, те государственные структуры, действие которых распространялось на всю территорию области, были интегрированы в центральный аппарат.

Осуществляя управленческую деятельность, области могут создавать различные учреждения и службы. Данные структуры подчиняются области, поскольку областной совет и джунта осуществляют функции направления и координации их деятельности. В ходе формирования системы местного самоуправления области получили в свое ведение часть функциональных учреждений государства, действовавших ранее в сфере их компетенции (учреждения сельскохозяйственного развития, институты народных домов, службы развития туризма). Помимо этого, действуют и межрегиональные структуры (например, институты зоопрофилактики и др.).

ВЗАИМОДЕЙСТВИЕ С ЦЕНТРАЛЬНОЙ ВЛАСТЬЮ

Муниципальная система Италии принадлежит к так называемому французскому типу: как и во Франции, во всех территориальных единицах Италии обязательно имеются представители центральной власти.

В области эти функции исполняет правительственный комиссар, который подчиняется непосредственно премьер-министру. Правительственный комиссар имеет резиденцию в главном городе области, и, как представитель правительства, контролирует действия областных властей. В случае необходимости, обращается к государственной администрации с просьбой о непосредственном вмешательстве. В том случае, когда правительство выступает против принятия областного правового акта, считая, что закон превышает полномочия области или противоречит национальным интересам, либо интересам других областей, оно возвращает закон в областной совет. Вето в отношении законопроекта может быть преодолено большинством голосов депутатов областного совета. В случае повторного одобрения законодательного акта областным советом. центральное правительство может инициировать его рассмотрение Конституционным судом или поставить вопрос о законности такого акта перед парламентом страны.

В провинциях представителями центральной власти являются префекты, которые входят в систему министерства внутренних дел. Префекты отвечают, прежде всего, за общественный порядок и безопасность. В коммунах функции представителя центральной власти возложены на синдика, который, хотя и избирается населением коммуны, обязательно приносит присягу префекту как представителю государства. Синдик не только обязан информировать префекта о состоянии общественного порядка на своей территории, но также ведет реестр актов гражданского состояния, регистрирует избирателей, военнообязанных и т.д.

Впрочем, реальная ситуация с местным самоуправлением довольно далека от положений, декларированных в Конституции Италии и в других итальянских законах. Доходы от большинства местных налогов (их более 30) перераспределяются через центральный бюджет, а ставки устанавливаются государством (например, надбавки к поземельному и сельскохозяйственному налогам). Более или менее реальные полномочия области имеют лишь в четырех сферах: сельском хозяйстве, общественных работах, здравоохранении и транспорте. В теории местные административные органы, представляющие министерства, предполагалось ликвидировать, а их задачи перепоручить областям. На практике министерства общественных работ, транспорта и др. сохранили свои местные структуры. Центр строго регламентирует финансовую политику областных органов власти: свободно они могут распоряжаться не более чем десятью процентами своего бюджета. Видимо, именно чрезмерное засилие центра и породило в разных районах Италии (Сицилия, Сардиния, Альто-Адидже, Триест) определенные сепаратистские тенденции.

Подготовил
Антон КАПУСТИН

ООО «ГЕРМАН ДЕНТАЛ ГРУПП ИН.ТЕХ»

Все получится. Вместе с SIRONA.

ООО «Герман Дентал Групп Ин.Тех» является партнером немецкой компании «SIRONA Dental Systems» – мирового лидера по производству высокотехнологичного стоматологического оборудования.

Основной концепцией компании и ее важнейшими стратегическими целями на протяжении долгих лет остаются приверженность высококлассному производству и достижения в области инновационных разработок.

Компания SIRONA производит стоматологическое оборудование и инструменты, ориентированные на оптимизацию рабочего процесса врача-стоматолога. SIRONA вносит огромный вклад в сферу инноваций. Сегодня важнейшую роль в организации и деятельности стоматологических кабинетов и лабораторий играют цифровые технологии. SIRONA, в тесном сотрудничестве с международными университетами, всячески поощряет и организует те исследования и разработки, которые позволяют совершить настоящий прорыв в сфере цифровых технологий в стоматологии.

Благодаря выбраннным приоритетам и высококвалифицированным, мотивированным сотрудникам, SIRONA может гордиться безупречным качеством производимого оборудования и предоставляемых услуг, реализующих основную задачу: отвечать самым строгим требованиям своих клиентов.

Создавая свою продукцию, мы всегда смотрим в будущее, прогнозируем тенденции и ожидания своих клиентов. Мы ставим целью не просто оправдать Ваши ожидания, но и превзойти их!

sirona.

The Dental Company

129301, г. Москва, ул. Касаткина, 3, корп.1, офис 405
тел.: (495) 6146729, (495) 6145623
E-mail: gdg-russia@mtu-net.ru

на правах рекламы

ПРИ ПОДДЕРЖКЕ
И УЧАСТИИ
ФЕДЕРАЛЬНОГО АГЕНТСТВА
ПО ТУРИЗМУ

ЕЙСКИЙ РАЙОН – ЖЕМЧУЖИНА ПРИАЗОВЬЯ

Ейский район – северный форпост Краснодарского края. С трех сторон он омывается водами Азовского моря, Таганрогского залива, Ейского и Бейсугского лиманов. Теплый климат, ракушечные пляжи, уникальные сероводородные источники, развитая курортная индустрия, создали району славу одного из лучших курортов Азовского побережья. Выгодное географическое положение, наличие развитого морского, воздушного, железнодорожного и автомобильного сообщения способствует его экономическому развитию. Сегодня муниципальное образование «Ейский район» – перспективная территория, имеющая многоотраслевую экономику, одна из самых интересных и многопрофильных территорий Краснодарского края. О Ейском районе рассказывает его глава Михаил ТИМОФЕЕВ.

Наша задача – сделать район лидером Северной зоны по большинству направлений. В 2011 году мы активно начало вести работу по вхождению в федеральные и краевые целевые программы. За год району удалось достичь положительной динамики роста практически во всех отраслях.

На территории муниципального образования реализуется 20 краевых целевых программ, из них на условиях софинансирования – 16, в 2010 году работало 13 целевых программ. В наступившем году мы планируем увеличить долю участия в целевых программах, в том числе и федеральных.

Инвестиционный потенциал настолько велик, что здесь можно развивать сразу несколько направлений: санаторно-курортное лечение, детский, семейный и экстремальный отдых. Косу Долгую часто называют российской меккой серфингистов. Ежегодно сюда съезжаются сотни спортсменов со всех уголков нашей страны, ближнего и Дальнего зарубежья.

Район — один из крупнейших центров сельскохозяйственного производства, специализирующихся на выращивании зерновых, подсолнечника и фруктов, производстве молока и мяса.

Прошедший год положил начало активному периоду благоустройства во всех поселениях района и началом решения многих наболевших вопросов в экономике и развитии курорта.

По-новому выстраивается работа с инвесторами

Участие в выставках и форумах, активная заявка о себе на всех уровнях дало свои результаты. В течение прошлого года разработан ряд проектов, которые были представлены на Международном инвестиционном форуме в Сочи. В результате инвестиционный портфель района «потяжелел» на сумму более 7 миллиардов рублей. Крупнейшим проектом (свыше 1,7 млрд. руб.) станет

строительство мукомольного комбината производительностью 1020 тонн в сутки. Кроме того, здесь планируется реализация продуктов переработки зерна (мука, отруби) и оказание услуг по хранению и перевалке зерна.

В рамках еще одного, не менее крупного и значимого для района проекта начнется реконструкция существующего элеваторного комплекса. Появятся дополнительные мощности емкостью до 30 тысяч тонн.

Планируется «Строительство SPA-комплекса с крытым аквапарком». Его общая площадь - 1438 кв.м., гостиницы на 20 номеров с подсобными помещениями общей площадью 657,1 кв.м. и spa-салоном.

Еще одним результатом участие на Сочинском форуме. Стало подписание соглашений о сотрудничестве и развитии торгово-экономических, научно-технических и культурных связей с двумя беларускими городами Барановичами и Борисовым. В конце октября ейчане побывали с дружеским визитом в республике Беларусь, где состоялись встречи с официальными лицами, руководителями производств, представителями культуры и искусства. Развитие отношений будет идти по линии развития связей между городами и их жителями. Первые шаги в этом направлении уже предварительно оговорены: это и проведение совместного молодежного фестиваля, и организация туристических маршрутов, и проведение дней городов-побратимов и обмен молодежными делегациями.

Агропромышленный комплекс

Впервые за всю историю Ейского района получен рекордный урожай зерновых – 416 тыс. тонн зерна. Это третий результат по Северной зоне Краснодарского края. Достигнуть высоких показателей удалось благодаря государственному регулированию обеспечения плодородия земель сельскохозяйственного назначения. Благодаря участию в федеральной целевой программе «Сохранение и восстановление плодородия почв земель сельскохозяйственного назначения и агроландшафтов как национального достояния России на 2006-2010 годы и на период до 2012 года» сельхозпредприятия Ейского района ежегодно получают субсидии на развитие.

Особое внимание в районе уделяется развитию личных подсобных и фермерских хозяйств. Мы сделали ставку на развитие малых форм хозяйствования – и не ошиблись. Создали соответствующие условия: производители получают субсидии, им выдаются кредиты. Все, кто поверил в свои силы, не прогадали: в 2011 году средний ежемесячный дополнительный доход каждого владельца ЛПХ составил более 10 тыс. рублей.

Создание личных подсобных хозяйств помогает решать проблему занятости на

селе, в 2011 году 31 безработный ейчанин получил стартовый капитал за счет государственных средств на открытие своего дела в сфере сельского хозяйства. Создаются новые ЛПХ, с начала года построено более 5 тысяч кв.метров теплиц. За реализованную продукцию и строительство теплиц ЛПХ и КФХ получили в 2011 году 2 млн.рублей краевых средств в виде господдержки.

Поддерживая инициативу губернатора о развитии альтернативных видов животноводства, мы занялись развитием кролиководства и овцеводства. В свое время овцеводство было распространено на территории Ейского района. Наша задача его возродить.

И первые успехи уже имеются. Так в личном подсобном хозяйстве Михаила Задорожного 50 голов племенных овец эдильбаевской породы, 50 голов – романовской, а также 70 голов крупного рогатого скота. Для дальнейшего развития племенного овцеводства ему предоставлены пустующие животноводческие помещения ОАО «Ейское», решается вопрос о выделении земельного участка для выпаса овец.

Неплохо идут дела и у кролиководов. Максим Павлов – глава вновь образованного крестьянского (фермерского) хозяйства и руководитель кооператива «Ейский кролик» осваивает данный вид деятельности совсем недавно, но в его хозяйстве уже имеется 400 голов кроликов, из них 200 голов – племенные кроликоматки. Для обеспечения кормовой базы растущему поголовью кроликов хозяйству выделяется земельный участок площадью 42 га.

В целях обеспечения отрасли животноводства кормами в районе реализуется краевая целевая программа «Пастбища для выпаса коров, содержащихся в личных подсобных хозяйствах». За период действия программы в районе заложено 190 га пастбищ.

Одной из острейших проблем в районе является качество питьевой воды. И если вода, поставляемая в Ейск и некоторые населенные пункты района Ейским групповым водопроводом ООО «Югводоканал» соответствует санитарным нормам и правилам, то качество воды, добываемой в поселениях через собственные скважины, не выдерживает никакой критики. Для улучшения водо-

снабжения в прошлом году району было выделено 8,6 миллиона рублей. Из бюджетов поселений – 960 тысяч. В октябре в станице Камышеватской проведены испытания на экспериментальной установке по очистке воды, добытой из местной артезианской скважины. Получены положительные лабораторные анализы питьевой воды, соответствующей санитарно-эпидемиологическим правилам и нормативам. Администрацией района подготовлена смета на изготовление проектно-сметной документации на водоснабжение станицы Камышеватской и составлено техническое задание для проведения торгов по выбору подрядной организации.

Заметный рывок сделан в газификации населенных пунктов. Голубое топливо пришло в 277 домов жителей поселков Яснопольский и Братский. Получили возможность пользоваться газом 195 дворов в поселках Береговой и Морской. Завершаются проектные работы по газификации поселка Пролетарский, хутора Рассвет, расширению системы газоснабжения станицы Камышеватской и Ясенская Переправа.

Впервые за последние три года на проектирование объектов газификации из районного бюджета выделено четыре миллиона рублей. В краевую программу «Газификация Краснодарского края» на нынешний год включен поселок Симоновка. Стоимость работ 18 миллионов рублей.

Социальная политика

За сухими цифрами статистической отчетности кроется целенаправленная работа муниципальных органов власти, в том числе, и по решению социальных проблем. Взять, к примеру, здравоохранение. Немногим более года назад в больнице ощущалась нехватка лекарственных средств, нередки были жалобы пациентов на питание. Сейчас ситуация кардинально изменилась: лекарства есть в достаточном количестве, заметно улучшилось качество приготовления пищи. Муниципалитетом был подготовлен необходимый пакет документов, и при поддержке краевых властей здравоохранение района вошло в федеральную программу по модернизации здравоохранения. Итоги ее видны уже сегодня. Завершена реконструкция детской поликлиники № 1. Медучреждение сдано в эксплуатацию и ведет прием и лечение маленьких пациентов. В ближайшие дни распахнет свои двери гемодиализный центр, благодаря которому необходимую помощь получат десятки больных из Ейского и близлежащих районов северной зоны Кубани.

В текущем году на базе районной больницы планируется открыть сосудистый, кардиологический, педиатрический, перинатальный и травматологический центры.

Для привлечения специалистов в здравоохранение Ейского района принято решение о строительстве 39-квартирного жилого дома для врачей. В соответствии с районной программой ежемесячно компенсации за наем жилья в размере пяти тысяч рублей получают 18 врачей.

Существенную финансовую поддержку на проведение ремонтных работ, укрепление материально-технической базы получили общеобразовательные и детские дошкольные учреждения. Благодаря чему в детсадах дополнительно введено 215 мест. В нынешнем году сдана в эксплуатацию пристройка к детскому саду «Гнездышко», где разместилось 100 ребятишек. В краевую целевую программу внесены предложения по капитальному ремонту трех детских садов, что позволит ввести дополнительно 60 мест. В перспективе намечается строительство нового детсада на 320 мест в 39 микрорайоне Ейска.

В 2011 году из краевого бюджета выделены средства на реконструкцию детской школы искусств в сумме 37 млн. рублей. Работы завершены, и в ближайшее время школа распахнет свои двери для учащихся.

Туризм и отдых

Как курорт, Ейск славился с середины 20-х годов прошлого столетия. И сегодня эта отрасль является одной из ключевых в развитии всего района. Благодаря уникальным природно-климатическим условиям, инвестиционный потенциал района очень велик. Сразу можно развивать несколько направлений: семейный отдых, оздоровление детей, занятия активными видами спорта. Все чаще район называют российской меккой сёрфингистов. Подтверждением тому – проведение уже более 10 лет общероссийских соревнований по виндсерфингу и кайтсерфингу, которые собирают с каждым годом все больше и больше участников, в том числе, и из ближнего и дальнего зарубежья.

На территории района сегодня функционируют более 50 предприятий санаторно-курортного и туристского комплекса. Это санаторий, пансионаты, базы отдыха, детские оздоровительные лагеря, гостиницы, туристические фирмы. Работает круглогодично один из старейших на Кубани санаторий «Ейск».

Благодаря участию в целевых краевых программах, за последние годы были реконструированы центральная городская аллея Карла Маркса, парк им. Горького, центральная часть улиц Свердлова и Ленина. Реализовано три проекта: строительство дельфинария и аквапарка, океанариума. Основная идея проводимых преобразований заключается не только в строительстве новых, но и в сохранении имеющихся 400 памятников архитектуры. Они придают неповторимый колорит и самобытность городу и являются гордостью ейчан. Возобновлено проектирование дальнейшей застройки Таганрогской набережной. Готовится генеральный план развития всей туристской отрасли Ейского района. В этом году второе рождение получила и Ейская коса, где располагается немало баз отдыха. Ее территория активно благоустраивалась: это и плиточное покрытие тротуаров, и обновление дорожного полотна, и освещение, и благоустройство пляжных территорий, в том числе, оснащение детскими аттракционами. Делается все, чтобы, приезжая на отдых, люди чувствовали себя максимально комфортно. Предпринятые меры дали свой результат. В прошлом году Ейский район принял почти полмиллиона отдыхающих.

Remenliva

100% оливковое масло из Испании

PREMIUM QUALITY

Средиземноморский секрет здоровья вашего желудка – ложка натурального оливкового масла перед едой.

Основной секрет оливкового масла в его уникальном составе. Это настоящая кладовая полезных компонентов, которые усваиваются человеческим организмом почти на 100%. В оливковом масле содержится большое количество антиоксидантов и витамина Е, который помогает усваивать витамины А и К. Результатом такой природной «цепной реакции» является общее омоложение организма, улучшение состояния кожи, волос, ногтей. И недаром в Греции, где боготворят оливковое масло, показатель продолжительности жизни один из самых высоких в мире.

Самым лучшим оливковым маслом является масло первого холодного отжима **Extra Virgin**. Это нерафинированное оливковое масло, которое не подвергалось никакой термической обработке и поэтому сохранило максимум полезных веществ. В основном перед розливом масло фильтруют, но выше ценится нефильтрованное масло. Основным показателем качества оливкового масла является его кислотность. Уровень кислотности определяется содержанием олеиновой кислоты в 100 грамм продукта. Чем ниже естественная кислотность нерафинированного оливкового масла, тем выше его качество. Высококачественное масло **Extra Virgin** должно обладать кислотностью не более 0,8%. Масло с кислотностью менее 0,5% в Средиземноморье принято считать лечебным.

На качество оливкового масла также влияет его сорт. Лучшим считается масло со специальной маркировкой P.D.O. (знак защищенного происхождения), которое изготавливается из оливок, выращенных на определенной территории. Весь процесс производства этого масла осуществляется на месте сбора сырья. Такое масло имеет неповторимый букет и аромат.

Предлагаем Вам 100% натуральное оливковое масло **Remenliva Extra Virgin**, сделанное из оливок, собранных на плантациях Испании. Вы получаете органический продукт, соответствующий строгим системным требованиям, в число которых включается отказ от использования химических удобрений и пестицидов, регуляторов роста и методов генной инженерии.

ременлива.рф

Вы можете сделать заказ по телефону.
Позвоните нам 8(495) 690-97-07; 8(985) 993-77-68
Пишите нам по всем вопросам: emyura@mail.ru

на правах рекламы

на правах рекламы

САНАТОРИЙ «ОЗЕРО БЕЛОЕ»

Санаторий расположен в Шатурском районе Московской области на берегу живописного озера Белое, в лесопарковой зоне. На территории в 88 га находятся: 3 спальных корпуса, городок в стиле русской деревни, спортивно-оздоровительный комплекс. Принимаются дети с 4 лет, лечение – с 12 лет.

Лечебный профиль

Заболевания системы кровообращения и нервной системы.

Диагностика

Клинико-биохимическая лаборатория, функциональная диагностика сердечно-сосудистой системы, ЭКГ, УЗИ, рентгенография.

Лечение

Электролечение: УВЧ, гальванизация и электрофорез, дарсонвализация, магнитотерапия, лечение ультразвуком, диадинамические токи, амплипульс-, магнито- и микроволновая терапия.

Светолечение: местное ультрафиолетовое облучение спектра А и В, местное групповое ультрафиолетовое облучение спектра С, инфракрасное облучение.

Теплолечение: парафиноозокерит, аппликации бишофита, горячее укутывание.

Ингаляции: солевые, щелочные, медовые, травяные, медикаментозные.

Водолечение: бассейн (25 м), ванны хлоридно-натриевые, газовые углекислые, сухие углекислые, ванны 4-камерные (ароматические, йодо-бромные, минеральные с естественным хлоридо-натриево-бромным рассолом), аэрогидромассаж, контрастный, веерный, 4-камерный душ-массаж.

Лечебная физкультура: групповые занятия, в т. ч. на тренажерах (беговая дорожка, велотренажер).

Механотерапия. Фитотерапия. Иглорефлексотерапия.

Консультации специалистов: дерматолог, гинеколог, хирург, офтальмолог, отоларинголог, кардиолог, невролог, стоматолог, педиатр (по показаниям в течение срока санаторной путевки).

За дополнительную плату: иридодиагностика, протезирование зубов, лечебно-профилактическая мини-сауна «кедровая бочка», общие ванны с бишофитом, ванны с натуральными растительными экстрактами, косметология.

Размещение

Общее количество мест – 909.

Корпус № 1. Одноместные (9 кв. м) и двухместные (12 кв. м) 1-комнатные номера с ванной, ТВ, холодильником, полулюксы и аппартаменты.

Корпус № 2. Двух- и трехместные 1 - комнатные номера (23 кв. м) с мини - кухней. В номерах повышенной комфортности – ТВ, холодильник, ванная; в трехместных семейных номерах – сейф.

Двухкомнатные люксы.

Коттеджи в стиле русской деревни.

Двухместные номера (16 кв. м) с ТВ, холодильником, душевой кабиной, двухкомнатные люксы.

Питание

4-х - разовое, по заказному меню и диетическое.

Инфраструктура

В стоимости путевки: крытый бассейн (25 м, 5 дорожек), охраняемая автостоянка, просмотр кинофильмов в кинозале, вечера отдыха, дискотеки, библиотека, детская комната.

За дополнительную плату: услуги спортивно-оздоровительного центра (крытый теннисный корт, боулинг, тренажерный зал, бильярд, солярий). Летом – прокат велосипедов, роликовых коньков, самокатов, лодок, катамаранов; зимой – коньков, лыж, санок.

Бар, ресторан, аптека, газетный киоск, туристическое экскурсионное обслуживание, игровые автоматы.

Ежедневно к услугам отдыхающих:

Детская комната «Теремок» с воспитателем. Квадроциклы. Катание на пони. Спортивный оздоровительный комплекс (боулинг, бильярд, настольный и большой теннис, тренажерный и гимнастический залы, баскетбольный и волейбольный залы). Прокат спортинвентаря (велосипедов, роликовых коньков). Танцевальный зал. Пивной и гриль-бары.

Приятного Вам отдыха!

Реализация путевок:
г. Москва,
ул. Рождественка, д. 6
Тел.: 8 (495) 625-96-33,
8 (495) 760-03-83,
8 (985) 249-43-83,
8 (916) 846-99-52.
Факс: 8 (495) 625-96-33
E-mail: kurort1974@mail.ru

Адрес:

Московская область, Шатурский район, санаторный комплекс «Озеро Белое».

Проезд:

Электропоездом с Казанского вокзала до ст. Шатура (время в пути 2 часа 20 мин), далее автобусом от ж/д вокзала в 12.15 и 21.15 ежедневно (время в пути – 1 час). Автобусом санатория «Озеро Белое»» от пригородной автостанции у м. «Выхино» (ежедневно в 12.40 и 18.00). Автомобилем по Егорьевскому шоссе, на кольце возле Егорьевска – по указателю «Касимов, Озеро Белое», на 152-м километре Касимовского шоссе – налево.

НАПОЛЕОН БОНАПАРТ. САМОУПРАВЛЕНИЕ ОТ ПЕРВОГО ЛИЦА

Степан СЕМЕНОВ
Директор Центра франкофонных исследований
Почетный член Французского общества наполеоноведения
кандидат политических наук

В этом году мы отмечаем 200 лет со дня одного из величайших сражений истории – битвы при Бородино. Вспоминая великие (и не очень) военные кампании Наполеона, представляется интересным задуматься о законотворческой роли этой, безусловно, блистательной и неординарной личности в системе государственного управления и развития моделей гражданского взаимодействия в обществе.

Системное научное исследование исторического опыта становления и деятельности различных зарубежных схем самоуправления, безусловно, представляет практический интерес в настоящий момент с целью объективного переосмысления и формирования в России устойчивых и эффективных форм политического общения населения и власти. В этой связи история Франции, а в особенности, период Империи Наполеона является бесценным и щедрым источником для всестороннего изучения политических прецедентов и общественных инициатив.

Французская революция оставила глубокий след в мировой истории. Для народов Европы она до сих пор служит начальной точкой отсчета в движении по пути общественных преобразований. Революция, бесспорно, изменила Францию. Общество старого порядка навсегда осталось в прошлом. Сословным и корпоративным привилегиям уже не суждено было возродиться. Новые политические и гражданские ценности потеснили старые монархические и религиозные. Представление о том, что именно народ является источником власти и что он вправе призвать к ответу свое правительство, глубоко проникло в народную психологию. Но революционные правительства, не отрицая «народных» идеалов революции, искусно трансформировали пожелания и чаяния, идущие снизу, в директивы и жесткий прессинг организованный сверху. Этими методами, под флагом революции, начала осуществляться заветная мечта французской монархии – административная централизация государства. Идея эта и была творчески переработана и воплощена Наполеоном.

«Самая невыносимая из тираний – это тирания подчиненных». Этому принципу он не изменял в течение всей своей жизни. Объявив себя пожизненным Консулом, а впоследствии, и Императором, Наполеон отдавал себе отчет, что, помимо армии, он может опираться на вновь сформированный класс буржуазии и чиновников, уже поделивших приобретенные в лихие годы блага и жаждавших только одного: легально сохранить их при помощи новой власти, всячески демонстрируя ей свою лояльность. Народные массы тоже не желали реставрации старого режима и революционной смуты, им был нужен дешевый хлеб и экономическая стабильность. Располагая отныне неограниченной властью, Император поставил перед собой три задачи: добиться хорошего функционирования государства, полного контроля над гражданским обществом и мира. Для выполнения этих задач надо было иметь правильную Конституцию, послушную администрацию и хорошие финансы. Надо отметить, что при решении этих задач Первый Консул пользовался неограниченной властью: он обладал законодательной инициативой, ведал бюджетом, внешними связями и дипломатией, армией и полицейским аппаратом. Он назначал почти всех высших чиновников, оставив остальным двум консулам лишь почетные и представительские функции. Законодательная власть была размазана между нейтрализовавшими друг друга четырьмя собраниями, а избирательная система, теоретически вернувшая всеобщее избирательное право, служила лишь для составления доверительных списков, выбор из которых по своему усмотрению делал Первый Консул. В рамках этой системы была создана послушная централизованная администрация, где строго соблюдалась схема: вниз идет директива (поручение), наверх предоставляются сведения (отчет). Её главным элементом стало министерство внутренних дел, бывший государственный секретариат королевского двора. Страна была поделена на департаменты, руководимыми префектами, от которого в равной мере требовали полного повиновения и эффективных действий. Префекты проводили в жизнь приказы правительства и передавали ему данные опросов, статистики, экономики и информацию полицейского характера.

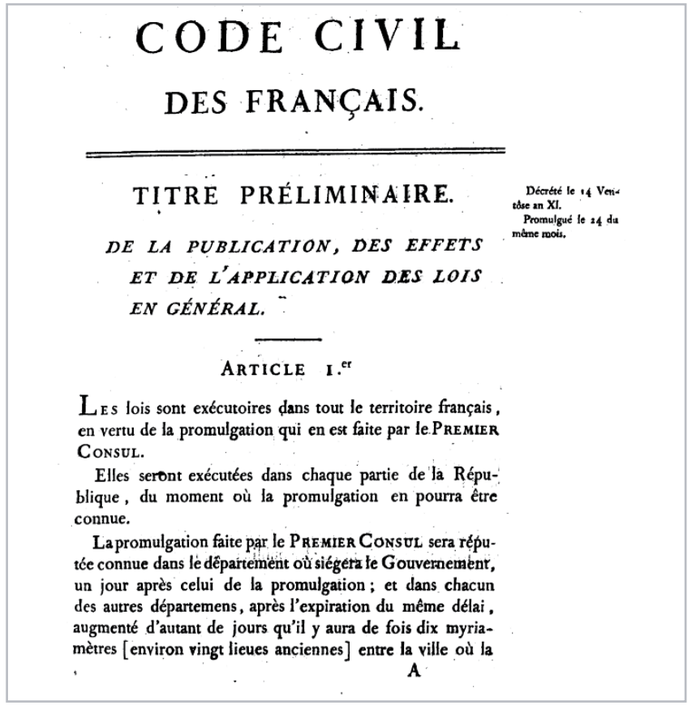
«Власть должна исходить сверху, а доверие снизу» — эту фразу Наполеона любил впоследствии повторять Иосиф Сталин. «Граждане, Революция закрепила принципы, из которых исходила, но она закончилась!». Этими словами из прокламации 1799 г. Наполеон возвестил новым французам то, чего они так ждали и так боялись потерять: сохранение приобретенного при Революции и установление стабильности в обществе.

С целью выбраться из хаоса порожденных монархией и революционной смутой противоречивых юридических толкований был создан новый Гражданский Кодекс Французов, известный в литературе как Кодекс Наполеона. Проект, включающий 36 законов и более двух тысяч статей, был разработан за четыре месяца. Кодекс уничтожил различие между имуществом родовым и благоприобретенным, запретил субституции, так как они препятствовали полному распоряжению собственностью, разрешил тайную мену недвижимых имуществ, провозглашал отмену бывших привилегий, утверждал авторитет главы семьи и свободу труда. В Кодексе уделяется большое внимание брачным отношениям и детям, он имеет четкую методологическую основу, написан понятным языком. С принятием Кодекса фактически завершился процесс формирования гражданского права и системы экономических отношений во Франции.

Документ был принят в имперскую эпоху, когда страна выходила из революционной смуты, а перед Наполеоном стояла задача стабилизировать французское государство и дать твердую юридическую базу новому порядку. На все последующие годы Кодекс, за исключением минимальных дополнений, стал юридической основой французского общества и начальным базисом в деле укрепления основ государственности.

Понимая значение общественного образования, Наполеон создает систему лицеев и высших учебных заведений (Эколь Нормаль и Политехническая школа), в которых ориентация на дисциплину и подчиненность административным властям готовили предсказуемое будущее и преданных слуг государства. Понятие военной и учебной дисциплины переходят в её производственную форму — создаются «рабочие трудовые книжки», которые хранились у работодателя и без которых владельца нигде не принимали на работу. В эти книжки хозяин вписывал аттестацию рабочего и обозначал, по каким причинам его уволил. Но подобные нововведения не особо тяготили людей труда, в целом они были довольны политикой Империи – в городах был дешевый хлеб и работа, а это — главное. Проводя свои преобразования, Наполеон не слишком рассчитывал на рабочий класс и крестьянство, опорой своей политики они видел другие классы, создав при их помощи всю структуру государства. Буржуазии он предложил новые пути повышения своей роли в обществе — военную и административную карьеру. По всей стране стремительно разрастался чиновничий аппарат, родилось даже специальное слово, обозначающее этот феномен – «бюрократия» (bureaucratie).Разрабатывается проект закона о государственных служащих, на основании которого была составлена тарификационная таблица. Наполеон старался обеспечить чиновничий аппарат хорошими окладами и привилегиями, но при этом выжимал из функционеров все, что только возможно было. «Не давать чиновникам состариться» - этими словами Бонапарт выражал свое отношение к административному аппарату. Быть функционером в администрации Бонапарта было нелегко: ненормированный рабочий день, жесткое подчинение вышестоящим, но власть и возможность контролировать распределение материальных благ делали чиновничьи должности весьма привлекательными. Служба в армии тоже давала возможность социального и материального подъема, были серьезно повышены пенсии и денежное содержание военнослужащих. Деловая и предпринимательская активность, особенно начатая в годы революционного передела собственности, тоже приносила впечатляющий успех и большие деньги (Ришар-Ленуар, Терно – в промышленности, Малле, Лафитт – в банковской сфере). Власть, земельная собственность и финансы стали мерилом значимости людей первого плана – нотаблей.

Новые формы государственного управления требовали предать забвению всю информацию о только что окончившейся революционной эпохе. Даже слово «революция» было запрещено в печати. Ну а с печатью у Бонапарта были особые отношения. Свою теорию «Для управления печатью нужны хлыст и шпоры» он начал осуществлять с первых дней своей власти. Уже через два с половиной месяца после 18 брюмера Наполеон своим постановлением закрывает 60 газет, оставив более или менее свободно функционировать



CODE CIVIL
DES FRANÇAIS.

TITRE PRÉLIMINAIRE.

Décrété le 14 Ventôse an XI.
Promulgué le 24 du même mois.

DE LA PUBLICATION, DES EFFETS ET DE L'APPLICATION DES LOIS EN GÉNÉRAL.

ARTICLE 1.er

LES lois sont exécutoires dans tout le territoire français, en vertu de la promulgation qui en est faite par le PREMIER CONSUL.

Elles seront exécutées dans chaque partie de la République, du moment où la promulgation en pourra être connue.

La promulgation faite par le PREMIER CONSUL sera réputée connue dans le département où siégera le Gouvernement, un jour après celui de la promulgation; et dans chacun des autres départemens, après l'expiration du même délai, augmenté d'autant de jours qu'il y aura de fois dix myriamètres [environ vingt lieues anciennes] entre la ville où la

A

Первая страница первого издания Гражданского кодекса Франции (Кодекса Наполеона)

лишь 13, количество которых вскоре свелось к четырем и очень небольшого формата. Англичане называли их «носовыми платками». Несмотря на сокращение печатных изданий, журналистика в эти времена окончательно оформляется как профессия, послушно и проникновенно влияя на умы и настроения граждан.

Наука также находилась в поле зрения Императора. Он покровительствовал и осыпал милостями химиков, астрономов, математиков, был чрезвычайно благосклонен к египтологам (недаром начало научной египтологии связано с именем Наполеона). Он распорядился создать Общество поощрения промышленности, основал Училище искусств и Ремесел, выделял значительные финансовые ресурсы на развитие науки и создание новых промышленных производств. Он щедро награждает и приближает к себе таланты всех мастей, как никто другой понимая роль в обществе и политике выдающихся людей нации. В период Империи в городах и провинции расцветает строительство. Париж украсится Вандомской колонной, Триумфальной Аркой и церковью Мадлен. Наряду с этим возводятся мосты, реконструируются канализация, рынки и фонтаны, возводятся новые здания. В 1802 г. Император учреждает Орден Почетного Легиона, до сегодняшнего дня являющийся высшим знаком отличия и признания во Французской Республике.

«Я римский император, я из породы Цезарей, самой лучшей, той, что строит». – так оценивал свою гражданскую деятельность великий полководец.

На фоне всех этих эпохальных преобразований в стране была полностью уничтожена система самоуправления. В 1804 г., император объявил, что страной управляет государство, а не местная власть. Началась планомерная и жесткая перестройка государственной административной системы. Учреждается институт подотчетных правительству префектов департаментов и супрефектов округов. В города и деревни назначаются мэры. В свете этих политических трансформаций предметом особой заботы Императора стала столица Франции, где и были осуществлены первые коренные изменения всей системы самоуправления.

Париж всегда играл важную роль в политических процессах государства, и Наполеон прекрасно понимал, насколько он важен для любого правящего режима. Еще раньше в городе были созданы 12 округов, а также учреждена должность правительственного «комиссара» (полномочного представителя верховной власти) Парижа, в обязанность которому вменялось следить за департаментом Сены и установление особого надзора над городом. По всем вопросам безопасности этот чиновник тесно общался с полицией, которую в 1796 г. учредила Директория. Двенадцать округов Парижа были самостоятельными образованиями,

Медаль участника войны 1812 г. князя П.А. Вяземского. До 1917 г. хранилась в остафьевском архиве графа П.С. Шереметева (из архива семьи автора).

управляемыми собственными мэрами, должность которых была не выборной, а назначаемой. Мэры столичных округов находились, в свою очередь, под опекой префекта Сены (прямого наследника комиссара времен Директории). Под началом префекта трудилась целая армия чиновников, он также назначал комиссаров полиции в каждом округе. Другой ключевой фигурой в жизни города был Министр внутренних дел, большинство бумаг проходило через его ведомство.

Упразднение системы городского самоуправления было лишь частью широкой кампании по ограничению влияния Парижа на политику страны. Очередными этапами стали запрет политических клубов, жестокое подавление левых, упразднение избирательной системы и, наконец, лишение женщин прав на участие в политике («женщины склонны к излишней возбудимости, которая есть смерть для жизни общества»).

Следующим «кирпичом» в фундаменте возводимого трона и элементом нового порядка стал договор с католической церковью. В 1801 г. было подписан Конкордат между Папой Пием VII и пожизненным Консулом, в соответствии с которым католицизм был объявлен религией большинства французских граждан. Наполеон, для которого религия была «не таинством Воплощения, а таинством общественного порядка», понимал, что дорогой сердцу большинства французов католицизм необходимо примирить с государством. Обе стороны с удовлетворением нашли в этом сотрудничестве массу взаимовыгодных преимуществ.

«Свобода, равенство, братство» — лозунг французской революции и государственный девиз Франции. Эти понятия воспринимались Наполеоном весьма субъективно. Под равенством он понимал одинаковость гражданских прав, обеспечиваемых законом, но отнюдь не равенство социально-экономических условий существования граждан. Равенство гражданских прав и было обеспечено его Кодексом. «Свобода была только предлогом» (La liberté n'a été qu'un pretexte») - говорил он о революции.

Бесспорно, личность Наполеона впечатляет своей абсолютной неординарностью в решении политических проблем, стремительностью мысли и силой в исполнении задуманных планов; пожалуй, ни одна историческая персоналия не имела столь разносторонних дарований. На мирной ниве гений этого человека раскрылся с созидательной стороны в полном объеме. Власть и порядок были основой всех его действий.

Представляется, что законотворческое наследие Наполеона Бонапарта, его, порой неоднозначные, но блистательные политические решения ещё требуют своего вдумчивого научного осмысления. И от того, в чьих добродетельных или злоумышленных руках они станут идеологией создания новых моделей человеческого социума, зависит, насколько эффективно будет применен имперский коктейль из авторитарных и демократических ингредиентов. Применен с пользой по отношению к другим, отличным от французской, политическим системам. В этом видится смысл уроков истории от Первого лица, особенно применительно к Первым ученикам и последователям науки об организации государственного управления.