



В НОМЕРЕ:

ИЗ ГОСДУМЫ РФ

Виктор Кидяев: Принятые законы заложили правовую основу местного самоуправления в России4

О муниципальной милиции6

ФОРУМ

Ещё раз о проблемах бюджетной системы Российской Федерации9

СЛОВО СПЕЦИАЛИСТАМ

О территориальной сбалансированности российской экономики11

Эффективность ТОС в оценках жителей: факторы дифференциации15

О законодательных аспектах утилизации твёрдых коммунальных отходов19

МСУ: БЕЗОПАСНОСТЬ

Ресурсообеспечение законодательства об административных правонарушениях несовершеннолетних22

Предупреждение преступности органами местного самоуправления Республики Дагестан26

МСУ: СЛОВО МОЛОДЫМ

О кадровом обеспечении органов МСУ30

ВОПРОСЫ И ОТВЕТЫ33

ПОЗНАЙ РОССИЮ

Санаторий «Озеро Белое»38

СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ

О традициях самоуправления в начальный период становления единого Русского государства40

ЕСТЬ МНЕНИЕ

Будем готовы?44

Колонка ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА



Уважаемые коллеги!

Поздравляю Вас с нашим профессиональным праздником – Днём местного самоуправления. Отмечаем его всего-то в третий раз, а он уже подзабылся. Да, сегодня с экранов телевизоров звучат выстрелы, грохочут взрывы, и сугубо мирная тема местного самоуправления скрылась в тени. Но, уверен, это временно, так как без реформирования и становления эффективного местного самоуправления в стране невозможно само становление России во всем многообразии понимания этого процесса. Так что праздник помнить и отмечать будем, а с каждым новым праздником будем, надеюсь, отмечать и новые успехи.

Пока же идёт нелегкая работа по законотворчеству. Давно понятно, что 131-ФЗ не соответствует сегодняшним реалиям, уже принят 136-ФЗ, вносящий в него изменения, в Госдуме постоянно разрабатываются новые поправки и замечания.

За последнее время состоялись знаковые кадровые перестановки. Дмитрий Азаров стал председателем Комитета Совета Федерации по федеративному устройству, региональной политике, местному самоуправлению и делам Севера. А незадолго до этого его избрали председателем Всероссийского Совета местного самоуправления (ВСМС). Когда писались эти строки, пришло сообщение о том, что Виктор Кидяев, председатель Комитета Государственной Думы РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, избран президентом Общероссийского Конгресса муниципальных образований (ОКМО).

Наверняка эти изменения придадут новый импульс российскому местному самоуправлению.

С праздником вас, дорогие друзья, и читайте журнал «Самоуправление»!

С наилучшими пожеланиями,
Главный редактор

Геннадий ЛЕОНОВ



От всей души поздравляем Вадима Геннадьевича Белова, председателя Редакционного совета журнала «Самоуправление», Президента Вольного экономического общества Москвы, доктора экономических наук, профессора, академика РАЕН с 75-летием!

Сердечно желаем Вадиму Геннадьевичу крепкого здоровья, отличного настроения и больших творческих успехов!

Редакция журнала «Самоуправление»



О МУНИЦИПАЛЬНОЙ МИЛИЦИИ

Взаимоотношения населения с правоохранительными органами в России всегда были чем-то большим, чем просто отношения граждан с одним из институтов власти. Эти отношения оставили особый след в советской и новейшей истории, в отечественных кинематографе и литературе, в социальном опыте каждого из нас.



Татьяна МОСКАЛЬКОВА,
заместитель председателя Комитета
Государственной Думы ФС РФ
по делам СНГ, евразийской интеграции
и связям с соотечественниками
Заслуженный юрист РФ
генерал-майор МВД России
доктор юридических наук

К сожалению, стоит признать, что, несмотря на популярность героев киноэпопей и сериалов «Следствие ведут знатоки», «Рожденные революцией», «Деревенский детектив», «Улицы разбитых фонарей», «Пятницкий», «След» и др., отношение населения к полиции, а если быть точнее, к отдельным её подразделениям, в настоящее время далеко от идеала. В частности, между участковым и гражданами, проживающими на его территории, если только они не дебоширы, наркоманы и алкоголики, контакты крайне редки. Мало кто из жильцов знает, как найти своего участкового в случае острой необходимости. А то и вовсе не ведаёт, кто он такой, его участковый: его фамилия-имя-отчество, звание. Как его зовут, кто его начальник, где он ведёт прием граждан.

Эта отстранённость между полицейскими структурами «на земле» и гражданским населением появилась не вчера и до настоящего времени в значительной степени сохраняется. Введённые реформой МВД России 2011 года технологии, направленные на создание новой модели отношений между полицией и обществом, в том числе отчёты участковых перед населением, а начальников органов внутренних дел в

муниципальных образованиях – перед представительными органами, сделали работу органов внутренних дел прозрачнее, но глобально ситуацию не изменили и существенно рейтинг службы не повысили. В большей степени по объективным причинам.

За послереформенные годы (с 2011 г.) количество участковых сокращено на 16 %, т.е. на 10 000 сотрудников. Если в 2010 г. в системе органов внутренних дел работало 58300, то на 1 июня 2014 г. их осталось по штату 48981, а фактически из-за некомплекта на 3000 меньше. Соответственно, возросла и нагрузка. В среднем предполагается, что один участковый должен обслуживать 3,5 тысячи граждан. Цифра огромная. Но на практике, в ряде регионов она ещё выше. В Москве, например, более 4 тысяч. А если учесть, что участковый имеет один раз в году отпуск не менее месяца, как каждый живой человек, болеет, а также привлекается к выполнению задач в других подразделениях, то можно с уверенностью сказать, что такой объём работы не позволяет удержать её качество на должном уровне не только молодому сотруднику, но и опытному профессиональному участковому.

А профессиональных и опытных сотрудников можно привлечь и удержать на определённой должностной позиции в том случае, если у них будет достойная заработная плата и хороший социальный пакет. Патриотический настрой и морально-нравственный климат в коллективе, конечно же, важны и играют не последнюю роль, но в условиях современных реалий их недостаточно для того, чтобы создать антикоррупционный каркас и профессионально устойчивое ядро. Эти факторы всесторонне рассматривались, взвешивались и учитывались при выработке концепции реформы органов внутренних дел в 2011 г. Они были выдвинуты в качестве целевых установок определённых указами Президента Российской Федерации от 24 декабря 2009 г. №1468 «О мерах по совершенствованию деятельности органов внутренних дел Российской Федерации» и от 18 февраля 2010 г. №208 «О некоторых мерах по реформированию Министерства внутренних дел Российской Федерации».

И действительно, после принятия федеральных законов «О полиции» от 7.02.2011 г., «О службе в органах внутрен-

них дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 30.11.2011 г., «О социальных гарантиях сотрудникам органов внутренних дел Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» от 19.07.2011 г., составляющих правовой фундамент реформы органов внутренних дел РФ, денежное содержание было существенно увеличено, введены субсидии для приобретения жилья, появились дополнительные возможности технического перевооружения, главным критерием оценки провозглашено общественное мнение.

Однако прибавку к денежному содержанию «съела» инфляция, т.к. индексирование денежного содержания с 2011 г. не проводилось. Кроме того, упразднение льготы на бесплатный проезд к месту отдыха и обратно, компенсации за летний отдых несовершеннолетних детей и др. доплат, вернуло уровень денежного содержания по своей покупательной возможности к 2010 г. К этому следует добавить упразднение так называемых «губернаторских надбавок», которые давали возможность дифференцированно увеличивать денежное содержание.

Незначительно уменьшилась и очередь на жилье. В службе участковых уполномоченных обеспечены жильем 58,3 % сотрудников.

Эта ситуация усугубляется ещё и тем, что сегодня только 25% участковых живёт на обслуживаемой территории, они не вправе держать транспортные средства и оружие дома, много времени тратят на дорогу и не успевают погрузиться в проблемы своего населения.

Получилось так, что новое законодательство было втиснуто в морально устаревшую систему координат, перегруженную отчётностью, массовыми проверочными материалами отказных дел и просто человеческой усталостью от переработок, огромных перенагрузок. Главным критерием оценки его деятельности по-прежнему являются статистические данные контрольно-инспекторских проверок, а не результаты опроса общественного мнения.

При этом ни население, ни органы местного самоуправления, ни глава субъекта РФ не могут влиять ни на формирование кадрового состава органов

ЕЩЁ РАЗ О ПРОБЛЕМАХ БЮДЖЕТНОЙ СИСТЕМЫ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

О проблемах в Бюджетной системе РФ я писал Президенту Российской Федерации Д.А. Медведеву в апреле 2011 года и Президенту Российской Федерации В.В. Путину в апреле 2013 года. Ответы на свои письма получил из Минфина России, при этом написаны они были рядовыми сотрудниками Минфина и утверждены начальниками его отделов. Эти ответы меня не устроили. Считаю, что на сегодня положение дел в Бюджетной системе РФ ещё сильнее усугубилось: Минфин России продолжает создавать условия для нецелевого и неэффективного использования бюджетных средств.



Михаил ЧЕРНЫШОВ,
эксперт журнала «Самоуправление»
доктор военных наук, профессор
domagmu@yandex.ru

Нынешнее негативное положение дел в исполнении расходной части бюджетов Бюджетной системы РФ сложилось после введения так называемой бюджетной классификации в 2005 году, т.е. с федерального бюджета на 2006 год.

При составлении проекта и утверждении федерального бюджета отсутствует логика прохождения этого документа. Вступление в силу федерального закона о федеральном бюджете на очередной финансовый год и плановый период фактически определяется приказом Минфина России о бюджетной классификации, который издаётся после подписания закона о федеральном бюджете Президентом Российской Федерации.

По логике Минфина России (и это именно так) федеральный закон о федеральном бюджете невозможно выполнять без названного приказа № 150н,

который издан, повторяю, после подписания закона о федеральном бюджете Президентом Российской Федерации.

Известно, что положения бюджетной классификации были заимствованы в Европе. Но до сих пор российские авто-

ры бюджетной классификации в лице работников Минфина России так в ней и не разобрались.

Несистемность и непрозрачность в этом вопросе начинается с понятийного уровня. Нет понимания даже того, что же является предметом бюджетной классификации.

В целом же существует методологическая проблема: нет понимания разницы между отраслью экономики и отраслевым министерством, нет понимания разницы между классификационным признаком, например, образованием и правовым актом по образованию, нет понимания разницы между экономическим содержанием разных бюджетных ассигнований.

На самом же деле ничего особенного в бюджетной классификации нет. Это обычная классификационная задача, подобная задаче «логистика склада». Представим себе комплекс складских помещений. Секторы складского комплекса – отрасли экономики, складские помещения – подотрасли экономики, далее идут в каждом складе стеллажи, полки и т.д.

Так что товары разного вида можно сравнить с бюджетными ассигнованиями разного вида.

То есть каждому бюджетному ассигнованию, выделяемому на исполнение расходного обязательства, можно сказать, присваивается определённый цифровой код сектора складского комплекса, складского помещения, стеллажа, полки.

Первый же опыт применения бюджетной классификации стал неправильным, расходы бюджета стали планироваться по классификационным признакам бюджетной классификации.

Работники Минфина России не понимают главного: а что же является предметом бюджетной классификации, что классифицируется?

А классифицироваться должны бюджетные ассигнования, выделяемые на исполнение расходных обязательств.

Наименования бюджетных ассигнований приведены в статьях 69-83 Бюджет-

ного кодекса РФ (БК РФ), а порядок планирования расходной части бюджета по расходным обязательствам изложен в статье 174.2 БК РФ.

Но, видимо, ни первого, ни второго в Минфине России не знают и не понимают. Поэтому получилось так, что расходные обязательства и бюджетные ассигнования из расходной части бюджета были исключены, всё заменили классификационные признаки и цифровые коды бюджетной классификации.

С указанного времени началась путаница в расходной части бюджетов Бюджетной системы РФ. Фактически были созданы условия для нецелевого и неэффективного использования бюджетных средств на федеральном, региональном и местном уровнях власти.

При таком планировании бюджетов, когда средства стали выделяться на классификационные признаки бюджетной классификации, не представляется возможным сделать анализ расходов бюджета: в условиях, когда отрасли экономики стали увязываться с отраслевыми министерствами, в аналитической части расходов стали отражаться средства, выделяемые не на отрасли экономики по отраслевым министерствам, а на отраслевые министерства.

Законодательные (представительные) органы власти стали голосовать не за бюджетные ассигнования, выделяемые на исполнение расходных обязательств, а за классификационные признаки бюджетной классификации и за суммы бюджетных средств.

Чтобы была понятна разница, представим себе следующее.

Давайте условно уберём все классификационные признаки (словарное содержание) бюджетной классификации и цифровые коды бюджетной классификации. В таблице расходной части бюджета останутся только суммы денежных средств. Но на что они выделены и в каком виде выделены, будет совершенно непонятно.

Что же в итоге такого планирования бюджетов Бюджетной системы РФ получила наша страна?

О ТЕРРИТОРИАЛЬНОЙ СБАЛАНСИРОВАННОСТИ РОССИЙСКОЙ ЭКОНОМИКИ

Одним из важнейших условий устойчивого социально-экономического развития России, обеспечения её безопасности и государственной целостности в будущем является территориальная равномерность размещения её производительных сил, сбалансированности различных типов поселений по стране в целом и в каждом из регионов в отдельности. В первую очередь это касается малых городов России, являющихся носителями и хранителями её национальных традиций, самобытной социокультурной среды и т.д.



Евгений БУХВАЛЬД,
заведующий центром
федеративных отношений
и регионального развития
Института экономики РАН
доктор экономических
наук, профессор
buchvald@mail.ru



Анастасия КОЛЬЧУГИНА,
старший научный сотрудник
центра федеративных отношений
и регионального развития
Института экономики РАН
кандидат экономических наук

В статье рассматриваются проблемы, сопровождающие сегодня развитие малых городов России, причины их возникновения. Указывается на необходимость государственной политики, ориентированной на сохранение основного круга малых городов России и разработки с этой целью системы мер их адресной поддержки.

Ключевые слова: малые города, местное самоуправление, пространственное развитие, государственная поддержка малых поселений.

Eugeny Bukhvald, Anastasiya Kolchugina. ABOUT THE TERRITORIAL BALANCE OF THE RUSSIAN ECONOMY

The article presents the problems, which accompany today the development of small towns of Russia and the reasons for the occurrence of these problems. The author argues the need for the state policy designed to preserve the basic set of small towns in Russia and the development with to aim the system of targeted support measures.

Keywords: small towns, local government, spatial development, state support of small settlements.
УДК 352.071

В соответствии с Градостроительным кодексом РФ [1], к малым городам относятся города с численностью населения до 50 тысяч человек. В настоящее время малые города составляют подавляющее большинство всех городских поселений на территории Российской Федерации: 72% всех российских городов – малые. По итогам переписи населения 2010 г., в малых городах проживало более 16 миллионов человек, в большинстве своем, эти города являются районными центрами, в зоне влияния которых может проживать ещё около 10 миллионов человек. Таким образом, сейчас малые города – это 11% населения нашей страны, а с зонами влияния – почти 20% её населения.

К началу 2014 г. число малых городов, по сравнению с 2010 г., сократилось незначительно: с 781 до 779 (см. Таблица 1). Наибольшее число малых городов в настоящее время насчитывается Центральной федеральной округе – 227; наименьшее – в Северокавказском – 32.

Будущее малых городов относится к числу тех государственных проблем, от успешного решения которых зависит стратегическая перспектива России как экономической, социально-политической и даже национально-государственной целостности. Однако долгие годы российские малые города переживают свои далеко не лучшие времена [2]. Из-за происходящего в стране откровенного вытеснения малых и средних поселений с «полю» хозяйственной деятельности и социального развития возникает реальная угроза территориальной разба-

лансированности социально-экономического развития страны. Типичный пример – г.Тутаев Ярославской области, ситуация в котором характеризуется местной администрацией как «утрата населения», особенно его трудоспособной части, продолжительная рецессия, свертывание систем территориальной инфраструктуры, в том числе и социального характера. Численность работающих на ведущем городском предприятии – Тутаевском моторном заводе – сократилась с 12 тысяч человек в 1980-е гг. до 1700 человек в 2014 г. [3]. Еще более активно «утекает» сельское население, и противопоставить что-либо действенное этим центристскими тенденциями не удастся. Да и в целом надо откровенно признать: пока наше государство, если не считать нескольких случаев чрезвычайной помощи отдельным малым и моногородам страны (Пикалёво), не предприняло ни одной значимой, тем более – результативной попытки противопоставить названным негативным процессам, особенно, в плане мер не «пожарного», а долговременного характера.

Определяя задачи и перспективы данного направления экономической политики государства, нельзя не учитывать и трудности объективного плана.

Во-первых, на данный исторический момент Россия по большинству параметров относится к группе среднеразвитых стран, которые традиционно характеризуются значительной межрегиональной дифференциацией территорий – как по экономическим показателям, так и по

ЭФФЕКТИВНОСТЬ ТОС В ОЦЕНКАХ ЖИТЕЛЕЙ: ФАКТОРЫ ДИФФЕРЕНЦИАЦИИ

В последние годы наблюдается стремление муниципальных властей решать многие проблемы муниципальных образований силами местного населения, через активное стимулирование общин территориального общественного самоуправления – ТОСов. Настоящая статья, представляющая итоги проведённого в сентябре-декабре 2014 г. опроса городского и сельского населения МО «Город Калуга», проживающего в пределах 45 действующих территориальных общин, посвящена оценке эффективности ТОСов местными жителями.



Анна КАЗАКОВА,
методист МБОУ ДПО «Информационно-методический центр» г. Калуги
кандидат социологических наук
kazakova.a.u@yandex.ru

МЕТОДИЧЕСКАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА ИССЛЕДОВАНИЯ

В качестве генеральной совокупности рассматривались совершеннолетние жители МО «Город Калуга» (не имея сведений об их территориальном размещении по микрорайонам, структуру выборки мы привязывали к границам избирательных округов и количеству избирателей в них, общая численность которых на 01.01.2014 составила 283 443 человека).

Объём выборочной совокупности (n) рассчитан по доле (W) каждого округа в численности электората при $t = 2$ и $\Delta = 0,05$. Расчётное и фактическое значение объёма выборки составило 1536 человек.

Внутренняя структура подвыборок в пределах избирательных округов (районов), за неимением сведений о численности жителей отдельных улиц, рассчитывалась пропорционально их долям в округе по количеству расположенных на них домов.

Исследование проведено методом личного маршрутного интервью рядом с жилыми домами, расположенными на улицах района, в случае утвердитель-

В настоящей статье по итогам проведённого в сентябре – декабре 2014 г. опроса городского и сельского населения МО «Город Калуга», проживающего в пределах 45 действующих территориальных общин самоуправления, выявляются ключевые факторы оценок их эффективности калужанами.

Ключевые слова: территориальные общины самоуправления, факторы оценки эффективности.

Anna Kazakova. THE EFFECTIVENESS OF THE LOCAL SELF-GOVERNMENT COMMUNITIES IN THE ASSESSMENTS OF RESIDENTS: THE FACTORS OF DIFFERENTIATION

In this article according to the results of conducted in September - December 2014 survey of Kaluga's municipality urban and rural population living within 45 existing territorial communities key factors of their effectiveness evaluations are identified.

Keywords: local self-government communities, the factors for the evaluation of the effectiveness.

УДК 352.9

ного ответа на вопрос-фильтр о постоянном проживании пешехода в данном доме.

В целом всё пространство селитебных зон города в пределах 25 избирательных округов было равномерно покрыто опросом; контролировалось соблюдение пропорциональности половозрастных квот; выборка является репрезентативной как с точки зрения территориального размещения населения, так и с точки зрения его социально-демографической структуры.

Данные опроса были проанализированы с помощью 20-й версии программы IBM SPSS Statistics.

РЕЗУЛЬТАТЫ ИССЛЕДОВАНИЯ

В масштабах всего города Калуги, как и следовало ожидать, оценка ТОС не слишком высока, неоднородна и далека от нормального распределения.

Как видно из диаграммы, представленной на Рисунке 1, эффективными ТОС считает меньше половины респондентов (соответствием эффективности мы считали два значения, приравненные к высшим баллам «3» и «4», суммарно 41%), а линия интерполяции отражает наличие левосторонней асимметрии.

Тенденция недооценивать значимость и (или) результативность работы ТОС выражена отчётливо (среднее значение для всей выборки 1,83 со стандартным отклонением 1,33, эксцесс острый: - 1,330 со стандартной ошибкой 0,126).

Нулевая гипотеза о случайном характере последовательности значений

оценок эффективности общин ≤ 2 и > 2 , проверенная на уровне значимости 0,05 по одновыборочному критерию серий (значимость критерия = 0,000), отклонена для города в целом; отклонены также нулевые гипотезы о том, что распределение оценок является одинаковым для категорий «Зона города» и «ТОС» (проверки на уровне значимости 0,05 по критерию Краскалла-Уоллиса для двух и более независимых выборок показали значимость критерия = 0,000).

Иными словами, имеются существенные различия между оценками деятельности ТОС жителями центра и периферии, а также между самими ТОС, административные границы которых примерно повторяют конвенциональные границы сформировавшихся естественным социально-историческим путём районов города.

Различия между отдельными ТОС могут быть обусловлены субъективным фактором управления либо объективными характеристиками территорий и жителей. Первая возможность подсказывается парой соседних ТОС – «Малинники» и «Созвездие» – расположенных в общей (окраинной) функциональной и географической зоне города Калуги и принадлежащих одному избирательному округу: они управляются разными председателями и различаются по средним оценкам эффективности. В пользу второй возможности говорит картина в избирательных округах 2 и 9, между которыми распределены территории ТОС «Золотая долина», которым управляет один и тот же председатель, и значит,

О ЗАКОНОДАТЕЛЬНЫХ АСПЕКТАХ УТИЛИЗАЦИИ ТВЁРДЫХ КОММУНАЛЬНЫХ ОТХОДОВ

Сложившаяся ситуация в сфере обращения с отходами в России характеризуется гигантскими ежегодными объемами захораниваемых отходов и увеличением площадей несанкционированных свалок вокруг населённых пунктов. Одной из причин, приводящих к такому состоянию, является несовершенство законодательной базы в этой области [3,4].



Вячеслав ВОЛКОВ,
член Правления ВЭО Москвы,
профессор Российского экономического
университета им. Г.В. Плеханова
доктор экономических наук
volkov_vi@veb.ru



Виктория ШИНГАРКИНА,
аспирант Российского экономического
университета им. Г.В. Плеханова

Система правового регулирования обращения с отходами находится сегодня в России на стадии становления, в то время как в странах Европейского Союза и Соединенных Штатов

В статье рассматриваются законодательные аспекты регулирования сферы обращения с твердыми коммунальными отходами. Анализируются изменения в законодательство об отходах, в частности, нововведения Федерального закона от 29 декабря 2014 г. N 458-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления». Рассматривается вопрос о распределении полномочий между региональными властями и органами местного самоуправления.

Ключевые слова: утилизация твердых коммунальных отходов, ответственность производителя (импортера), утилизационный сбор, институт региональных операторов, полномочия органов местного самоуправления.

Vyacheslav Volkov, Victoria Shingarkina. ABOUT THE LEGISLATIVE ASPECTS DISPOSAL OF HARD MUNICIPAL WASTE

The present article considers legislative aspects of hard waste management regulation. It analyzes changes of hard waste legislation, particularly, innovations of Federal law № 458 «On amendments to the Federal law «About industrial and consumer waste». It raises the problem of powers distribution between the regional and municipal authorities of subjects of the Russian Federation.

Keywords: hard waste recycling, producer (importer) responsibility, recycling charge, regional operator institute, the local government authorities.

УДК 338.012

Америки давно созданы законы, регулирующие различные аспекты обращения с отходами, в частности, организацию и функционирование обращения с опасными отходами, с отслужившей свой срок техникой, с отходами пластика, с упаковкой. Достаточно сказать, что первый закон об отходах был принят в Англии в 1247 году [5].

В настоящее время в России цели, основные принципы государственной политики в области обращения с отходами, правовые основы обращения с отходами производства и потребления, нормирование, государственный учёт и отчётность определяет Федеральный закон от 24 июня 1998 г. №89-ФЗ «Об отходах производства и потребления» [1].

За продолжительный период своего действия этот закон показал определённую стабильность – в него было внесено небольшое количество изменений, что свидетельствует об эффективности и значительном регулятивном потенциале его норм. Однако данный закон закрепляет лишь основы законодательного регулирования отношений в данной сфере, не устанавливая специальных норм, регулирующих деятельность по сортировке, переработке, обезвреживанию и утилизации отходов, обращения с отдельными видами отходов, обладающими особой экономической и экологической значимостью. В целях преодоления негативной ситуации в

области обращения с отходами, которая неблагоприятно сказывается как на экологической ситуации, так и на здоровье граждан, Президентом РФ в целях уменьшения количества отходов и вовлечения их в хозяйственный оборот по итогам заседания Президиума Государственного совета РФ от 27 мая 2010 г. было дано поручение Правительству РФ внести в Государственную Думу РФ проект федерального закона, направленный на экономическое стимулирование деятельности в области обращения с отходами.

В июле 2011 г. Правительство РФ внесло в Государственную Думу РФ законопроект «О внесении изменений в Федеральный закон «Об отходах производства и потребления» и другие законодательные акты РФ в части экономического стимулирования деятельности в области обращения с отходами», который в том же году был принят в первом чтении. На совещании по стимулированию переработки отходов, которое состоялось в апреле 2013 г., Президентом РФ вновь было обращено внимание на необходимость незамедлительного решения проблемы стимулирования переработки отходов и было дано поручение обеспечить подготовку и принятие законопроекта в срок до 1 мая 2014 г. В поручении, в частности, указывалось, что «утилизация отходов, их вторичное использование представляет сложный,

РЕСУРСОБЕСПЕЧЕНИЕ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА ОБ АДМИНИСТРАТИВНЫХ ПРАВОНАРУШЕНИЯХ НЕСОВЕРШЕННОЛЕТНИХ

В юридической науке является общепринятым, что причины и условия правонарушений социальны как по происхождению, так и по своей сущности. Они составляют совокупность негативных социальных явлений, порождающих преступность, как своё следствие.



Вера ГЛАДКОВА,
Государственный советник
юстиции РФ 1 класса
доктор экономических наук, доктор
юриспруденции, профессор
gladkovave@mail.ru



Валерий ЖАРИКОВ,
доктор экономических наук, кандидат
технических наук, профессор

В условиях перехода нашего государства к рыночной экономике причинный комплекс несколько изменился и модифицировался, а его восприятие несовершеннолетними заметно обострилось. Речь идёт о социально-экономических, социально-политических, социально-правовых, социально-культурных факторах и т.д. Данный перечень можно было

Статья посвящена актуальным проблемам реформирования законодательства об административной ответственности несовершеннолетних. Особое внимание уделено проблемам расширения полномочий муниципальных образований РФ в области законодательства, устанавливающего основы правового регулирования отношений субъектов системы профилактики безнадзорности и правонарушений несовершеннолетних.

Ключевые слова: административная ответственность несовершеннолетних, профилактики безнадзорности и правонарушений, муниципальный район, городской округ, районные (городские) комиссии, органы местного самоуправления.

Vera Gladkova, Valery Zharikov. THE RESOURCES OF THE LAW ON ADMINISTRATIVE VIOLATIONS OF MINORS

This article is devoted to topical issues of reforming the law on administrative responsibility of minors. Special attention is paid to the problems of expanding the powers of municipalities of the Russian Federation in the field of legislation establishing a framework of legal regulation of relations of the subjects of prevention of child neglect and juvenile delinquency.

Keywords: administrative responsibility of minors, the prevention of neglect and offenses; municipal district, urban district, district (city) Commission, the local authorities.

УДК 376.5/352.075

продолжить, но более важным для нас является вопрос: «Что можно противопоставить, как бороться с этим причинным комплексом правонарушений несовершеннолетних?» Представляется правильным, что необходима система воспитательных и профилактических научно-обоснованных мероприятий, рассчитанных на перспективу.

Профилактика – это государственно-общественный процесс, основная направленность которого – устранение причин и условий, способствующих отклонению в поведении человека (личности) к совершению им противоправных деяний. В ней концентрируется деятельность целых институтов и отдельных людей.

Это означает, что должен быть обеспечен единый государственный подход к решению проблем защиты прав и законных интересов несовершеннолетних и к определению правового статуса комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав. Отсутствие одного не позволяет эффективно реализовывать другую.

Рассмотрев историю развития проблемы детской беспризорности и преступности, можно выделить, что эта проблема активизируется в самые тяжёлые исторические для нашей страны моменты (гражданская война, революция, Великая Отечественная война, перестройка и т.д), когда дети и старики испытывают полную незащищённость, а зачастую и вовсе свою ненужность для вновь формируемого общественного формата.

Как пример, хочется привести 1921 год, когда на послереволюционную Россию обрушилась губительная засуха. Посевы погибли, хлебные резервы были исчерпаны, пришёл небывалый для России голод, охвативший 37 губерний с населением свыше 40 миллионов человек. В районах, охваченных бедствием, сложилась ужасающая картина детского горя, сиротства, бездомности, преступности, проституции, буквального вымирания. Газета «Красная звезда» Петроградского военного округа 29 марта 1922 года сообщала, что «к началу 1922 года от голода умерло более 11,2 миллионов детей». В 1922 году по стране скиталось около 7 миллионов детей [1].

Тогда правительством были приняты экстренные меры для улучшения ситуации, и 10 февраля 1921 года официально была создана Комиссия по улучшению жизни детей. Председателем Комиссии стал Ф.Э. Дзержинский. Его заместителем ВЦИК утвердил командующего войсками ВЧК, начальника милиции республики В.С. Корнева. В состав Комиссии вошли пять членов – по одному представителю от Наркомпрода, Наркомздрава, Наркомпроса, Рабоче-крестьянской инспекции и ВЦСПС.

Стоит сказать, что в письме Дзержинского, направленном всем местным органам ВЧК, говорилось, что работа сотрудников ЧК должна состоять не в том, чтобы вмешиваться в деятельность учреждений, которым поручена охрана детей, а в том, чтобы оказывать им практическую помощь [1]. Особенно хочется отметить тот факт, что из

ПРЕДУПРЕЖДЕНИЕ ПРЕСТУПНОСТИ ОРГАНАМИ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ РЕСПУБЛИКИ ДАГЕСТАН

Настоящая статья посвящена оценке эффективности деятельности органов местного самоуправления Республики Дагестан по противодействию преступности и определению возможных путей совершенствования такой работы.



Дази ГАДЖИЕВ,
доцент кафедры уголовного права
Дагестанского государственного
института народного хозяйства
Заслуженный юрист
Республики Дагестан
кандидат юридических наук
dmgadzhiev@yandex.ru

История возникновения и развития права показывает, что его первоосновы (право Древней Греции, Древнего Рима и т.д.) возникли на муниципальном уровне. Многие отрасли современного права обязаны своим появлением городским уложениям, уставам городов и иным источникам городского права, регулировавшим в древности оптимальные условия жизни городского населения. В этих муниципальных источниках обязательно присутствовали правовые нормы, предусматривавшие защиту жителей городов от преступных посягательств.

В России, после отмены крепостного права, в основе общественного управления в сельской местности находились волости. Волостное управление составляли волостной сход, волостной старшина с волостным правлением и волостной крестьянский суд. Сельский сход и сельский староста составляли сельское общественное управление. Сход выбирал сельских должностных лиц, решал дела о пользовании общинной землей, вопросы общественных нужд, благоустройства, призрения, обучения грамоте членов сельского обще-

Органы местного самоуправления, как наиболее приближенные к населению, могут эффективно противодействовать преступности в рамках своих полномочий. Предупреждение преступности на муниципальном уровне в содружестве с правоохранительными органами и институтами гражданского общества таит в себе значительный профилактический потенциал.

Ключевые слова: региональная криминология, органы местного самоуправления, формы и способы предупреждения преступности на уровне муниципальных образований.

Dazi Gadzhiev. THE CRIME PREVENTION BY LOCAL AUTHORITIES OF THE REPUBLIC OF DAGESTAN

Local governments as the most approximate to the population can effectively combat crime in the framework of its powers, crime prevention at the municipal level in cooperation with law enforcement bodies and civil society institutions is fraught with significant preventive potential.

Keywords: regional criminology, local governments, forms and methods of crime prevention at the municipal level.

УДК 352.075/343.85

ства, осуществлял раскладку казенных податей. Сельский староста наделялся полномочиями по административно-полицейским делам (охрана общественного порядка, безопасность лиц и имущества, паспортный контроль)².

Как свидетельствуют историки, дагестанская джамаатская система самоорганизации – горская община – была своеобразным мини-государством со своим адатным кодексом. В ней осуществлялось самоуправление, при котором каждый горец-общинник наделялся равными правами при решении всех значимых вопросов.

Первые зачатки местного самоуправления на селе возникли в Дагестане во второй половине XVIII века. К примеру, в 1869 г. было введено сельское управление в Хасавюртовском округе, управление являлось совещательным органом при сельском старшине. В сельское управление входили: сельский сход, который избирал должностных лиц, ведал земельными угодьями, раскладкой казенных податей, назначал сборы на хозяйственные нужды. Старшина назначался окружным начальником; сельский сход (судья), избираемый и утверждаемый начальником округа, наблюдал за исполнением всех религиозных обрядов, за порядком в школах, вёл все письменоводство по управлению и т.д. Все дела на сходе решались голосованием, но решающий голос имел старшина. Они подчинялись окружным начальникам. Данное управление было упразднено в 1917 г. [1].

Статья 132 Конституции РФ определяет, что охрана общественного порядка является задачей местного самоуправле-

ния. Органы местного самоуправления вправе самостоятельно осуществлять охрану общественного порядка. Это положение развивается в Федеральном законе «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», которым предусмотрено, что полномочия органов местного самоуправления в области охраны общественного порядка определяются в уставах муниципальных образований в соответствии с федеральными законами и законами субъектов РФ. Отдельные нормы, закрепляющие компетенцию органов местного самоуправления в решении вопросов охраны общественного порядка, содержатся и в иных правовых актах. Так, Указом Президента РФ от 3 июня 1996 г. №802 были определены меры по поэтапному формированию муниципальных органов охраны общественного порядка вне системы МВД России.

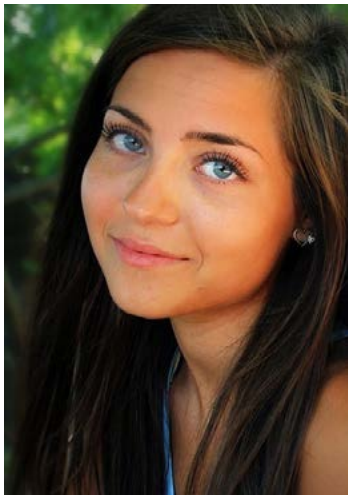
Дагестан в прошлом имел эффективные механизмы обеспечения порядка, активную роль в этом играла дагестанская община, которая публично на годеканах (центральная площадь, место общинного сбора), а религиозное духовенство на пятничных намазах осуждали лиц, совершивших поступки, не достойные горца.

В отдельных населенных пунктах была своя выработанная система обеспечения порядка. Так, в сел.Апши Буйнакского района при мечети существовало помещение без окон и дверей, куда водворялись нарушители порядка, содержались они там несколько дней без пищи и воды, обеспечивалась их охрана. Недостойный поступок осуждался

Этой статьёй мы открываем новую рубрику журнала: «МСУ: СЛОВО МОЛОДЫМ», в которой будем публиковать работы студентов российских ВУЗов, получающих профессиональное образование в сфере муниципального управления. По нашему мнению, точка зрения будущих молодых специалистов муниципалитетов на актуальные проблемы российской реформы местного самоуправления будет интересна большинству наших читателей.

О КАДРОВОМ ОБЕСПЕЧЕНИИ ОРГАНОВ МСУ

Кадровое обеспечение органов местного самоуправления играет важную роль в организации местного управления в целом. От правильного подбора и расстановки кадров, квалификации муниципальных служащих зависит эффективность работы органов местного самоуправления. Основным структурным подразделением в управлении кадрами является кадровая служба, на которую возложены функции по приёму/увольнению работников муниципалитетов, повышению их квалификации и переподготовке.



Кристина МЯСНИКОВА,
студентка 4 курса Российского
государственного социального
университета, направления
подготовки «Государственное и
муниципальное управление»
christina-school@mail.ru

Как показали недавние исследования Всероссийского Совета местного самоуправления (ВСМС), в муниципальных образованиях нашей страны наблюдается серьёзный дефицит квалифицированных, профессиональных кадров. При этом, количественные показатели в этой сфере более-менее удовлетворительные – штаты сотрудников в большинстве органов местного самоуправления укомплектованы практически полностью, но качественный их показатель вызывает серьёзные замечания. И именно поэтому сегодня было бы уместно говорить о укомплектованности российских органов местного самоуправления некавалифицированными кадрами. В ходе исследования выяснилось, что менее 15% муниципальных служа-

Статья посвящена приоритетным направлениям кадровой работы в муниципальной службе. По мнению автора, решению кадровых проблем современных муниципалитетов будет способствовать создание муниципальной кадровой системы (муниципального кадрового резерва), способной обеспечить как целостность, так и мотивационные факторы реализации муниципальной службы.

Ключевые слова: местное самоуправление, кадровая политика, муниципальная служба.

Kristina Myasnikova. ABOUT THE MUNICIPAL HR SERVICE

Professionalism in municipal service is a priority for the effective implementation of local government. Socio-economic processes in the country generate a number of negative stereotypes among young people. Therefore, to solve problems necessary personnel system of municipal services that ensure the integrity and motivational factors of the municipal services.

Keywords: local self-government, personnel policy, community service.

УДК 352.07/35.08

щих имеют специальное образование, а около трети работников органов местного самоуправления не имеют высшего образования вообще [1], исходя из чего, в будущем может возобладать мнение, что муниципальным управлением может заниматься любой желающий.

В молодёжной среде о работе на муниципальной службе сложились следующие стереотипы:

- муниципальная служба – не престижно;
- на муниципальной службе маленькая заработная плата;
- муниципальная служба – бумажная волокита, непрерывный документооборот и бюрократические процедуры.

Такие стереотипы снижают привлекательность муниципальной службы для потенциальных квалифицированных кадров и демотивируют молодёжь при выборе профессии муниципального служащего. Надо сказать, что в бытовании данных стереотипов отчасти виновны сами органы местного самоуправления, так как, зачастую, показывают низкую эффективность, и, вследствие этого, работа в органах местного самоуправления видится непривлекательной для тех, кто хочет самореализоваться в профессии. По этой же причине на муниципальную службу не стремятся

образованная молодёжь с высоким творческим потенциалом.

К причинам низкой популярности профессии муниципального служащего следует также отнести невысокие заработные платы в этой сфере и не всегда благоприятные условия труда. Нельзя недооценивать и роль нашей системы подготовки работников органов местного самоуправления: она слишком формальна, обучение охватывает, в основном, теоретические вопросы муниципальной службы, не позволяющие учесть всё многообразие муниципальной России – программа подготовки работников муниципалитетов должна постоянно обновляться, «подстраиваться» под современные реалии.

Особо остра ситуация с центрами повышения квалификации, так как их эффективность – менее 50%. Большинство кадров органов местного самоуправления проходит переподготовку в таких центрах, но действительно необходимых им знаний и навыков они там не получают. Зачастую это связано с выбором образовательных учреждений, которые занимаются повышением квалификации муниципальных служащих, т. к. решающим фактором при выборе такого образовательного учреждения становится не качество, а цена услуги. Кроме

БУДЕМ ГОТОВЫ?

Администрация муниципального образования является его основным органом управления. Она и в мирное, и в военное время отвечает за своевременную организацию нормального функционирования всех систем жизнедеятельности муниципального образования, морально-психологическое состояние населения, а также, при возникновении такой необходимости, за его мобилизационную готовность, уверенное и непрерывное управление всеми силами и средствами, задействованными в этом процессе.



Геннадий КОЧЕРГИН,
заместитель председателя Совета
депутатов Распопинского сельского
поселения Клетского муниципального
района Волгоградской области
полковник Генерального штаба ВС РФ

Руководители и сотрудники любой администрации должны сегодня обладать не только соответствующими занимаемой ими должности социально-политическими и экономическими знаниями, но, безусловно, иметь и определённые административно-штабные и управленческие навыки на случай возникновения экстремальных ситуаций (в частности, в военном деле), должны свободно владеть определёнными навыками борьбы со стихийными бедствиями, техногенными катастрофами, эпидемиями, массовым беспорядками, и, в случае необходимости, обеспечения защиты и обороны государства. Эти навыки должны быть отработаны до автоматизма.

Если руководитель слабо владеет основами экстремального управления (быстрая оценка обстановки и выводы из неё; уяснение задач; формулировка конкретных предложений по выполнению этих задач) и современной методикой работы в условиях чрезвычайной ситуации (особенно во взаимодействии с силовыми структурами) и проявляет при этом пассивность, слабость и трусость, то это может привести (и навер-

няка приведёт!) к паническим настроениям среди населения, к его бегству с мест проживания и целому ряду иных плачевных последствий, за которые в дальнейшем придётся расплачиваться и государству, и народу, неся тяжкое бремя бездарно принятых или непринятых руководителями разного ранга решений.

Принятые решения по любому вопросу – это сложный процесс и момент в работе руководителей. Это всегда риск и шаг в неизвестное. По этому вопросу прекрасно высказался Р.Я. Малиновский, маршал Советского Союза: «... момент, принятия решения командующим – трудный момент. Надо решиться на великое дело, надо отдать себя без остатка только одному, часто очень рискованному, но необходимому решению. ... А принять решение обязательно надо. Это требует большой отваги и огромной силы воли».

Принятие решений – это важнейшая обязанность руководителей всех уровней, а уверенное владение методами принятия решений позволяет грамотно и эффективно управлять территориями, а также выполнить любую управленческую задачу, даже экстремальную.

О СОВРЕМЕННОМ СОСТОЯНИИ КАДРОВ МСУ

Анализ своей работы на посту в должности заместителя председателя Совета депутатов сельского поселения приоткрыл мне завесу над многими проблемами и упущениями в управленческой деятельности руководителей наших регионов и, особенно, глав муниципальных районов, городов, сельских поселений.

Указанные должностные лица в своей работе ещё очень далеки от вопросов борьбы с чрезвычайными ситуациями, формирования различных команд, частей, госпиталей и их вывода в районы сбора и сосредоточения; организации службы по поддержанию порядка среди населения; подготовки и оперативного оборудования своих территорий, а также обороны государства; проведения практической мобилизации (частичной или полной), развертывания пунктов

приема личного состава и техники и т.д. Многие из перечисленных должностных лиц считают, что защита и оборона отечества – это дело только главы государства и военных, но вовсе не их. Считаю, что необходимо срочно менять мышление муниципальных служащих и городе, и на селе по этому важнейшему вопросу с обывательского на ответственное, государственное.

Сегодня на выбранные должности глав муниципальных образований зачастую приходят молодые люди и женщины, многие из которых не служили в рядах Вооруженных Сил, не прошли армейскую школу закалки и подготовки к жизни, никогда и никем прежде не управляли и совершенно не владеют технологиями принятия решений по любому вопросу, и особенно – внезапно возникшему. Более того, приходящая во власть молодёжь не умеет формулировать и чётко отдавать указания, осуществлять систематический контроль исполнения поставленных задач, а сотрудники местных администраций бывает не знают даже основ муниципальной службы.

Пришедшая во власть молодёжь без управленческого опыта сегодня «варится в собственном соку». Поэтому их работа нередко видна только на словах и на бумаге, а реальных, осязаемых дел на подведомственных территориях нет. Молодые управленцы на высших должностях порой думают, что управлять – это значит находиться в уютном кабинете, и мечтать, как в сказке: «По щучьему велению, по моему хотению – дорога с твердым покрытием между станцией Распопинская Клетского района и хутором Бобры Серафимовического района, появись!» или же «внутренний порядок в поселении – наведись!», ну, и так далее...

Управлять – значит не только отдавать указания и распоряжения по телефону, хотя и это надо уметь делать уверенно и умело, без криков, брани, и паники. Но, кроме этого, руководитель должен чётко ставить задачи своим подчинённым, а при необходимости и другим лицам. В случае же чрезвычайных ситуаций руководители должны своим присутствием лично влиять на обста-