

# МСУ: ПОТЕНЦИАЛ И РЕАЛЬНОСТЬ

**Последнее время на слуху всё чаще и чаще реформа местного самоуправления в Российской Федерации. Складывается стойкое убеждение, что государство заинтересовано в успешном её проведении. Это подтвердил и Президент РФ Владимир Путин в своём прошлогоднем Послании Федеральному Собранию. Текст Послания можно найти в открытом доступе в Интернете, та его часть, которая непосредственно касается вопросов местного самоуправления, была опубликована в декабрьском номере журнала «Самоуправление» за 2013 год. В качестве преамбулы приведём ряд выдержек из него.**



**Елена ВАЛЬКОВА,**  
доцент кафедры Государственного и  
муниципального управления Московского  
государственного университета  
экономики, статистики и информатики  
elenavalkova@inbox.ru

*В данной статье автор пытается найти основную причину очевидных на сегодняшний день результатов проходящей в России реформы местного самоуправления.*

*Ключевые слова: местное самоуправление, реформа, гражданская активность, взаимодействие населения и власти.*

**Elena Valkova. LOCAL SELF-GOVERNMENT: POTENTIAL AND REALITY**

*The author tries to find the main reason for results of reform of local government passing in Russia obvious today in this article.*

*Keywords: local government, reform, civil activity, interaction of the population and of the power.*

УДК 352.07

заинтересованы в том, чтобы через механизмы выборов во власть приходили подготовленные, целеустремлённые, профессиональные люди, готовые ответственно исполнять свои обязанности.» [1]

Чётко, конкретно, понятно и точно не впервые сказано. Активной фазе реформы, между тем, 5-й год, плюс 6 лет было отведено на переходный/подготовительный период, итого 10 лет, и «... принципы организации местного самоуправления требуют уточнения, полномочия размыты ...» [1], качество жизни населения в целом оставляет желать лучшего.

В чем же дело? Почему так? Давайте не будем искать виноватых, а попытаемся понять истинные причины сложившейся ситуации и предположить, что же, собственно, делать, чтобы изменить выше обозначенную данность, в контексте того, что ответственность, как бы там ни было, лежит на каждом совершеннолетнем и дееспособном гражданине нашей страны без исключения, а не только на тех, кто представляет исполнительную власть. Вероятно, можно абстрагироваться от внешней и внутренней политики государства, реализуемой Правительством и представителями многоуровневой исполнительной власти: «Мол, вот они – чиновники, всё делают не так, да не то, а мы кто такие? Какой с нас-то спрос?» и тому подобное, что многие, чего греха таить, и делают. Но, каким образом можно абстрагироваться от местного самоуправления? От принятия хоть какого-либо участия, пусть не активного, в жизнедеятельности непосредственно того места где живем и работаем мы сами, члены наших семей, наши друзья, соседи, где растут и развиваются, ходят в детские сады и

школы наши дети, как можно абстрагироваться, по сути, от собственной жизни и обустройства комфортного личного пространства? Не пришло ли время осознать, наконец, что крепостное право (когда жили по принципу «как барин скажет») отменено 153 года назад и пора уже перестать пенять на «плохого барина/современного чиновника» и взять ответственность на самих себя в той мере, в которой государство юридически предоставляет нам такую возможность?

Думается, главная причина в следующем – действительно ли граждане нашей страны, в массе своей, знают о правах, обязанностях и ответственности, которые на них возложены? Конституция предоставляет нам достаточный спектр возможностей, но изучали ли мы их прицельно, не говоря уже о том, чтобы ими пользоваться? Однако, по данным многочисленных социологических опросов (их результаты также есть в открытом доступе), Конституцию читали, в лучшем случае, 18-20% россиян (при этом 45% опрошенных считают, что она нуждается в совершенствовании, а против частых изменений выступило 43%). Понятно, что в это количество процентов, безусловно, попадают государственные и муниципальные служащие, граждане, деятельность которых, так или иначе связана с юриспруденцией, то есть тот слой общества, у которого знание Конституции входит в обязательные профессиональные компетенции, и вчерашние школьники (последние несколько лет ознакомление с Конституцией РФ входит в программу предмета «Обществознание»). Таким образом, на граждан, не входящих в вышеописанные категории, приходится ещё меньшая доля. При таком положении дел стоит ли рассуждать о наличии/отсутствии

# С ЧЕГО НАЧИНАЮТСЯ КАДРЫ

**Летом 2013 года Всероссийский Совет местного самоуправления (ВСМС) провёл социологические исследования по темам «Гражданская инициатива и общественный контроль в муниципальных образованиях» и «Кадровое обеспечение местного самоуправления». Основным методом сбора информации в обоих случаях был опрос посредством анкетирования. В первом участвовало около 1000 муниципальных образований из всех федеральных округов России, во втором – свыше 2000. На основании анализа полученных данных в обозначенных сферах был выявлен ряд устойчивых тенденций и острых стоящих проблем.**



Ольга МАКСИМОВА,  
заместитель Председателя  
Президиума Центрального Совета  
Всероссийского Совета  
местного самоуправления  
olyamaks@mail.ru

Окончание (начало в №3-2014)

В настоящее время гражданскую активность на местах нельзя назвать развитой. Это проявляется в характерном для большого процента населения нежелании участвовать не только в решении вопросов местного значения, но и в общественно-политической жизни своего территориального сообщества. Причём, как свидетельствуют результаты исследования, недавно проведённого ВСМС, такая ситуация складывается даже в тех муниципалитетах, где власть стремится сотрудничать с жителями и где созданы достаточные условия для получения гражданами информации о работе органов местного самоуправления, для трансляции своих интересов и потребностей, для выдвижения собственных инициатив, для участия в корректировке планов и действий муниципальных управленцев.

Такое положение дел обусловлено рядом причин. Граждане низко, и, откоро-

*В статье проведен обзор предложений, выработанных экспертным сообществом в ходе социологического исследования кадровых проблем муниципальной службы в России.*

**Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципальные кадры, профессиональная подготовка, гражданская активность, взаимодействие власти и населения, общественный контроль, самоорганизация жителей на местах.

**Olga Maximova. WHERE TO START PERSONNEL**

*The article provides an overview of suggestions made by the expert community in the sociological study of personnel problems of municipal service in Russia.*

**Keywords:** local government, municipal personnel, vocational training, civic engagement, interaction between the authorities and the population, social control, self-organization of local residents.

УДК 352.075/35.082.3

венно говоря, объективно оценивают реальные возможности местной власти по регулированию ситуации в муниципалитете. Большинство понимает, насколько остро стоит проблема нехватки ресурсов (ограниченные полномочия и финансы), которыми обладают муниципальные органы. Кроме того, для граждан не всегда очевидно стремление муниципального руководства к «прозрачному» сотрудничеству. Недоверие населения к органам местного самоуправления зиждется на общем стереотипном отношении к власти: многие воспринимают их как ещё одну бюрократическую структуру, а не как группу профессионалов, чья деятельность направлена на решение местных проблем.

Жители низко оценивают и собственные возможности воздействовать на ситуацию в муниципалитете. Ведь мотивация к публичной активности в значительной мере зависит от ожидаемых результатов. А те, в свою очередь, зависят не только от готовности власти к взаимодействию, от степени учёта мнения населения при принятии решений, но и от конечных итогов принятых решений, их соответствия общественным ожиданиям и запросам. Часто желание работать на благо местных жителей у муниципальных управленцев присутствует, но из-за некомпетентности или ограниченности полномочий и денежных средств они не могут его полноценно реализовать. Случается, что даже когда мнение граждан учитывается при принятии властных решений, итог этих решений оказывается не таким, на который надеялись и власть, и общество. В случаях же, когда органы местного самоуправления в своей работе не учитывают общественное мнение и

запросы, имеющиеся в законодательстве возможности для вовлечения граждан в управление просто игнорируются.

Слабая повседневная активность граждан в публичной жизни и в осуществлении местного самоуправления также в значительной степени является следствием их «рационального выбора»: если общественно-политическая деятельность не даёт материальных или карьерных выгод, то она автоматически утрачивает привлекательность для большинства. Из-за этого не получают должного развития и формы общественной активности, действующие на более или менее постоянной основе: профсоюзы, партии, ТОСы, ТСЖ, благотворительные организации и т.д..

Формировать государственную политику по привлечению граждан к участию в осуществлении местного самоуправления и в публичной жизни своего муниципалитета нужно, исходя из того, какие факторы способствуют повышению гражданской активности. К ним, в первую очередь, относятся:

-Экономическое развитие муниципалитета, высокий уровень жизни населения.

-Активная политическая конкуренция в муниципалитете, построенная на принципах честности, прозрачности, транспарентности.

-Эффективная работа органов местного самоуправления и высокий профессиональный уровень муниципальных кадров.

-Моральная, финансовая, организационная помощь активным гражданам со стороны властей всех уровней, в первую очередь – органов местного самоуправления.

# ЗАКОН «ОБ ОБЩЕСТВЕННОМ КОНТРОЛЕ» КАК ПРОДОЛЖЕНИЕ РЕФОРМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В РОССИИ

**Общественный контроль является конституционно-правовым институтом, составляющим важный элемент демократической модели общества. Для устойчивого и сбалансированного функционирования властных органов, сформированных при помощи демократических институтов, общество должно располагать современными и эффективными инструментами независимого контроля их деятельности. Это позволит существенно подкрепить закреплённые на уровне конституционного законодательства, но с большим трудом реализующиеся на практике принципы разделения властей, верховенства права, народовластия, приоритета прав человека и т.д.**



Александр ПОПОВ,  
аспирант кафедры социологии  
и психологии управления  
Орловского филиала РАНХ и ГС, г. Орёл  
alexpopov2512@gmail.com

В своём последнем Послании Федеральному Собранию Президент Российской Федерации Владимир Путин заострил внимание на конституционной норме о социальном государстве, а именно на поддержке стремления граждан, представителей общественных и профессиональных объединений, политических партий, предпринимательского класса участвовать в жизни страны. Для этого предлагается поддержать гражданскую активность на местах, в муниципалитетах, предоставить гражданам реальную возможность принимать участие в управлении своим посёлком или городом, в решении повседневных вопросов [1].

Президент отметил, что сильное местное самоуправление способно стать мощным ресурсом для пополнения и обновления кадрового потенциала страны. Он также заявил, что современной России необходима не просто широкая общественная дискуссия, а такое

*В статье изложены предпосылки возникновения проекта закона «Об общественном контроле», приводятся доводы о необходимости и своевременности его разработки. Показана взаимосвязь реформы местного самоуправления в связи с разработкой законопроекта, а также выявлены последствия принятия данного закона для общественных институтов, прежде всего для субъектов «третьего сектора».*

**Ключевые слова:** местное самоуправление, общественный контроль, некоммерческие организации, общественная экспертиза, электронная демократия.

**Alexander Popov. THE LAW «ON PUBLIC CONTROL» AS THE CONTINUATION OF THE REFORM OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN RUSSIA**

*The article describes the background of the draft law «On public control», argued the necessity and timeliness of its development. It shows the relationship of local self-government reform in connection with the drafting of this bill. Also the implication of this law is identified for public institutions, primarily for the subjects of the «third sector».*

**Key words:** self-government, public control, non-commercial organization, social expertise, electronic democracy.

УДК 316.354

положение, при котором общественные инициативы должны стать частью государственной политики и общество будет контролировать их исполнение. Для этого предлагается, что ключевые государственные решения, стратегические планы и законопроекты, должны проходить гражданское, так называемое «нулевое», чтение с участием некоммерческих организаций (НКО), других институтов гражданского общества.

В связи с изложенным, Президент РФ предложил парламентариям разработать законопроект «Об общественном контроле», отметив, что одним из приоритетов в совместной работе государства и общества должна стать поддержка правозащитного движения. Подготовка проекта Федерального закона поручена Постоянной комиссии по законодательству об общественном контроле Совета при Президенте Российской Федерации по развитию гражданского общества и правам человека [2].

Главная цель проекта закона «Об общественном контроле»: создать законодательную основу для деятельности многочисленных общественных организаций, контролирующей деятельность власти. Согласно проекту, такой работой смогут заниматься федеральная или региональные общественные

палаты, общественные советы при госорганах, общественные наблюдательные комиссии за местами принудительного содержания, профсоюзные организации, а также попечительские советы при госучреждениях культуры, здравоохранения, пенсионных фондах и т.д. Все они, в случае одобрения законопроекта получат, в частности, право принимать участие в ежегодном отчёте Правительства РФ по результатам деятельности, участвовать в организации ежегодных отчётов региональных руководителей перед законодательными органами регионов, а также выявлять нарушения законодательства и антикоррупционных стандартов в деятельности чиновников вместе с правоохранительными органами и судами [3].

Законопроектом вводятся понятия, определяющие формы общественного контроля. Правозащитники смогут проводить общественный мониторинг, общественные экспертизы, общественные слушания и общественные проверки-расследования. Документ обязывает чиновников рассматривать запросы, предложения, рекомендации и доклады, итоговые протоколы и другие заключения по итогам проведенных проверок, а также информировать общественные организации о планах

# О КОНЦЕПЦИЯХ РАЗВИТИЯ ГОРОДА МОСКВЫ

**Развитие города Москвы всю его историю шло, в основном, за счёт присоединения окружающих земель. Начавшийся в XX веке новый виток развития России привёл к бурному росту промышленности: в Москве стали возводиться не свойственные столице объекты: текстильные фабрики, машиностроительные, металлообрабатывающие, автомобильные и даже авиационные заводы. Стремительно растущему производству требовалась рабочая сила, которая привлекалась, прежде всего, из Подмосковья.**



Татьяна БУТОВА,  
заместитель декана  
факультета Государственного и  
муниципального управления  
ФГОБУ ВПО «Финансовый  
университет при Правительстве  
Российской Федерации»  
кандидат экономических наук  
tvbutova@mail.ru

Елизавета ВОРОБЬЁВА,  
студентка факультета  
«Государственное и  
муниципальное управление»  
ФГОБУ ВПО «Финансовый  
университет при Правительстве  
Российской Федерации»

Иван ТАРАСОВ,  
студент факультета  
«Государственное и  
муниципальное управление»  
ФГОБУ ВПО «Финансовый  
университет при Правительстве  
Российской Федерации»

Евгений ШАПОВАЛЕНКО,  
студент факультета  
«Государственное и  
муниципальное управление»  
ФГОБУ ВПО «Финансовый  
университет при Правительстве  
Российской Федерации»

**Б**ыстрый рост населения города, развитие промышленности и торговли привели к тому, что уже в 1915 г. был поставлен вопрос о присоединении к Москве пригородных сел Подмосковья, которые позднее, постановлением Временного правительства, были включены в черту Москвы [1].

Обоснованием последующему расширению территории служили следующие концепции:

1. «Город будущего», 1918 г., автор – профессор Б. Сакулин. В своей схеме Москвы будущего он разработал систему расселения экономического района, тяготеющего к крупному городу, где все населенные пункты связаны между собой сетью транспортных магистралей. Поселения вокруг Москвы объединялись на основе создания своеобразных транспортных колец. По замыслу, первое кольцо должно было проходить через Звенигород, Наро-Фоминск, Подольск, Бронницы, Люберцы и Мытищи и создавать из них зелёные города с минимальной долей промышленности. Второе и третье кольца должны были пройти через крупные города на тер-

*В статье анализируется эволюция системы городского планирования г.Москвы, начиная с первых советских планов и заканчивая современным Генеральным планом, который сейчас находится на стадии актуализации. В статье также рассмотрен новый инструмент планирования – мастер-план города – и предложены рекомендации по усовершенствованию Генерального плана г. Москвы в контексте расширения её границ.*

*Ключевые слова:* Московская городская агломерация, расширение городских границ, городское планирование, мастер-план, Генеральный план, система планирования города.

*Tatiana Butova, Elizaveta Vorobyeva, Ivan Tarasov, Evgeny Shapovalenko. ABOUT CONCEPT DEVELOPMENT OF CITY OF MOSCOW*

*In the article evolution of Moscow urban planning system from the first soviet plans to the modern general plan has been analyzed. The article describes the main features of new urban planning instrument – master-plan of a city. In addition, authors proposed several recommendations on general plan of Moscow, which has to be reworked in regard of city boundaries expansion.*

*Keywords:* Moscow city agglomeration, expanding the city boundaries, urban planning, master-plan, general plan, urban planning system.  
УДК 353.

ритории современной Московской области и через соседние областные центры. Эти территории отводились под развитие экономической зоны. Проект был масштабным, но не решал вопросов детального развития самой Москвы. Проект был отвергнут.

В 1921 году было произведено деление города на 7 административных районов: Бауманский, Городской, Замоскворецкий, Краснопресненский, Рогожско – Симоновский, Сокольнический, Хамовнический.

2. «Новая Москва», 1925 г., авторы – архитекторы И. Жолтовский и А. Щусев. Это был первый советский план реконструкции города. Он предусматривал сохранение исторического центра города с вынесением административных учреждений на Ходыньское поле. Новые районы на окраине города предлагалось застроить малоэтажными жилыми домами. Данный проект также не был воплощён в жизнь по причинам несоответствия потребностям Москвы того времени, однако на его основе началась

# ХАРАКТЕРИСТИКА ПРОЦЕССОВ ВНУТРЕННЕЙ МИГРАЦИИ В ЦЕНТРАЛЬНОМ ФЕДЕРАЛЬНОМ ОКРУГЕ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ

**Термин «миграция» (от лат. migratio) означает перемещение или переселение [4]. В современной России, в отличие от экономически развитых стран, внутренняя миграция не стала реальным инструментом выравнивания межрегиональной дифференциации показателей социально-экономического развития, несмотря на то, что ее доля в 2012 году составила 93,9 процента.**



Лариса СЕЛЕЗНЁВА,  
доцент кафедры «Теоретическая  
социология» ФГОБУ ВПО «Финансовый  
университет при Правительстве  
Российской Федерации»  
кандидат философских наук  
loraselezneva@mail.ru



Анастасия ДУНАЕВА,  
студентка факультета «Государственное  
и муниципальное управление» ФГОБУ  
ВПО «Финансовый университет при  
Правительстве Российской Федерации»



Никита УДАЧИН,  
студент факультета «Государственное  
и муниципальное управление»  
ФГОБУ ВПО «Финансовый университет при  
Правительстве Российской Федерации»

*В статье проводится анализ процессов внутренней миграции в ЦФО. Путём самостоятельных расчётов и глубокого анализа статистики миграционных показателей в ЦФО, авторами выделены основные тенденции внутренней миграции в федеральном округе, а также определены основные последствия данного явления.*

*Ключевые слова: внутренняя миграция, миграция в ЦФО, проблемы внутренней миграции.*

*Larisa Selezneva, Anastasiya Dunaeva, Nikita Udachin. CHARACTERISTICS OF THE INTERNAL MIGRATION PROCESSES IN THE CENTRAL FEDERAL DISTRICT OF THE RUSSIAN FEDERATION*

*The article analyzes the processes of internal migration in the CFD. By self - made calculations and in-depth analysis of migration statistics indicators in the CFD, the authors identified the main trends of internal migration in the Federal District, and also highlights the major implications of this phenomenon.*

*Keywords: internal migration, migration in the CFA, the issue of internal migration.*  
УДК 314.72 (045)

Доля внутренней миграции в РФ в общей миграции определяется путём сложения численности прибывшего населения из других регионов РФ с численностью выбывшего населения в другие регионы РФ (см. Таблицу 1. В ней нет данных по выбывшему населению в другие

регионы РФ, поэтому определяем его самостоятельно путем вычета из общей миграции численности внешней миграции). Полученная сумма делится на сумму совокупного числа прибывших и совокупного числа выбывших. Результат деления переводится в проценты:

$$d_{\text{вн.м.}} = \frac{3058,5 + 3095,5 - 36,9}{3415,1 + 3095,5} \times 100\% = \frac{6117,1}{6510,6} \times 100\% = 93,9\%$$