

# О СОВЕРШЕНСТВОВАНИИ ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА, О ВЗАИМОДЕЙСТВИИ ИСПОЛНИТЕЛЬНЫХ ОРГАНОВ ГОСУДАРСТВЕННОЙ ВЛАСТИ СУБЪЕКТОВ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ И ОРГАНОВ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ

**Началом нового этапа реформирования системы местного самоуправления в Российской Федерации становится 2014 год, год 150-летия Земской реформы. Местное самоуправление к настоящему моменту накопило множество проблем, на которых особо заострил внимание Президент Российской Федерации В.В. Путин в своём Послании Федеральному Собранию 12 декабря 2013 года.**



**Сергей АСРИЕВ,**  
заведующий кафедрой  
«Государственное и муниципальное  
управление» Смоленского филиала  
РАНХиГС при Президенте РФ  
кандидат педагогических наук



**Людмила НЕФЁДОВА,**  
доцент кафедры  
«Государственное и муниципальное  
управление» Смоленского филиала  
РАНХиГС при Президенте РФ  
nefed\_lm@mail.ru

*В статье рассматриваются вопросы правового регулирования взаимодействия исполнительных органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления. Авторами сделан вывод о несовершенстве федерального законодательства в этой сфере и вносятся предложения по внесению в него соответствующих изменений.*

**Ключевые слова:** законодательство, исполнительные органы государственной власти субъектов Российской Федерации, органы местного самоуправления, взаимодействие.

**Sergei Asriev, Lyudmila Nefedova. ON IMPROVEMENT OF LEGISLATION ON EXECUTIVE BODIES OF STATE POWER OF THE CONSTITUENT ENTITIES OF THE RUSSIAN FEDERATION AND BODIES OF LOCAL SELF-GOVERNMENT**

*The article deals with the issues of legal regulation of the interaction of executive bodies of the constituent entities of the Russian Federation and bodies of local self-government. The authors concluded that there were deficiencies of federal legislation in this area, and made suggestions for its appropriate changes.*

**Keywords:** legislation, executive bodies of State power of the constituent entities of the Russian Federation, bodies of local self-government, interaction.

УДК 351/354(075.8)

Он выразил озабоченность по поводу сильной зависимости органов местного самоуправления от региональной власти, что приводит к несбалансированности объема ответственности и ресурсов муниципалитетов, неразберихе с полномочиями, которые

не только размыты, но и постоянно перекидываются с одного уровня власти на другой: из района в регион, с поселения на район и обратно. По словам Президента, оказался фактически выхолощенным районный уровень МСУ: его полномочия в сфере образования,

здравоохранения, социальной защиты переданы в регионы. В связи с этим Президент считает важнейшей задачей уже в 2014 году законодательно обеспечить уточнение общих принципов организации местного самоуправления в РФ, развитие сильной и независимой власти на местах.

Эти вопросы стали предметом обсуждения на проходившем 26 мая 2014 года в г.Иваново заседании Совета по местному самоуправлению при Президенте Российской Федерации, где глава государства дал старт реформе муниципальной власти в регионах. В этих целях вносятся изменения в базовый закон о местном самоуправлении №131-ФЗ, которые наделяют региональную власть правом перераспределять некоторые полномочия между субъектом федерации и муниципалитетами. При этом, как отметил Президент, эти изменения одновременно «увеличивают ответственность регионов за согласованное и продуктивное взаимодействие с муниципалитетами». Безусловно, данное взаимодействие должно быть, как и прежде, сосредоточено на полномочиях, но оно приобретает новые формы реализации, которые должны юридически закрепляться в региональном законодательстве.

По мнению Г.В. Атаманчука «Государственное управление подразумевает не только управляющее воздействие, но и организационное сотрудничество государства и его субъектов с местным самоуправлением, обеспечивающее целенаправленное и эффективное функционирование муниципальных образований» [7].

На федеральном уровне в отношении местного самоуправления решаются две задачи – обеспечение гарантий местного самоуправления и выработка единой государственной политики в сфере местного самоуправления. Для их решения федеральным законодателем устанавливаются общие принципы

# О РАЗВИТИИ МУНИЦИПАЛЬНОГО ЗАКОНОДАТЕЛЬСТВА С УЧЁТОМ ПРАКТИКИ ЕГО ПРИМЕНЕНИЯ

**Сегодня всё большее число россиян начинают проявлять интерес к тому, что происходит вокруг, хотят участвовать в решении важных для них вопросов местного значения. Действующие на данный момент в сфере МСУ юридические нормы уже не соответствуют возросшей общественно-политической активности населения. Это противоречие необходимо разрешить, внося, в соответствии с запросами времени, изменения в федеральное законодательство о местном самоуправлении.**



Оксана ГРИШИНА,  
консультант Комитета по  
местному самоуправлению  
Московской областной Думы  
кандидат юридических наук  
grish.oksana@yandex.ru

В настоящее время практика местного самоуправления в России претерпевает заметные изменения, о чем неоднократно говорили специалисты [1]. Например, недавно было предложено исключить прямое избрание глав муниципальных районов, городских округов и городских поселений на муниципальных выборах на основе всеобщего и равного избирательного права при тайном голосовании. По нашему мнению, в федеральном законодательстве необходимо сохранить правовые нормы, позволяющие муниципалитетам самостоятельно определять порядок избрания глав муниципальных образований, как на прямых муниципальных выборах, так и из состава представительного органа местного самоуправления. Как показывает практика, это позволяет приблизить местную власть к населению, организовывать её так, чтобы «любой гражданин мог дотянуться до неё рукой» [2]. При этом для обеспечения более тесного контакта с избирателями необходимо обязательно учитывать

Автор рассмотрел и проанализировал текущее состояние и перспективы развития законодательства о муниципальных выборах с учётом практики их проведения, выявил актуальность возникающих при этом проблем.

**Ключевые слова:** местное самоуправление, муниципальные выборы, закон.

**Oksana Grishina. ABOUT DEVELOPMENT OF THE LAW ON MUNICIPAL ELECTIONS ON THE PRACTICE OF THEIR APPLICATION**

The author considered and analyzed current state and prospects of development of legislation on municipal elections taking into account the practice of their realization, has revealed the urgency of this discourse.

**Keywords:** local government, municipal election, law.

УДК 342.25

специфику муниципального образования тот факт, что при избрании главы муниципального образования представительным органом из своего состава за выбранного главу голосует не всё муниципальное образование, а только пятая часть избирателей муниципального образования.

В настоящее время избирательное законодательство Российской Федерации активно совершенствуется. Вносимые в него изменения должны быть направлены на повышение избирательной активности граждан, и не приводить к снижению авторитета выборов. Серьёзным шагом вперёд в этом направлении стало принятие изменений в закон, предусматривающих возможность установления в уставе муниципального образования любого вида избирательной системы, независимо от статуса муниципального образования и количества избираемых депутатов. Конституционным Судом Российской Федерации также признан не соответствующим Конституции Российской Федерации запрет на досрочное голосование граждан, которые не имеют возможности по уважительной причине проголосовать в единый день голосования.

В соответствии со статьей 72 Конституции Российской Федерации в совместном ведении Российской Федерации и субъектов Российской Федерации находится установление общих принципов организации местного самоуправления. Необходимо отметить, что в действующем федеральном законодательстве для субъектов Российской Федерации определён очень ограниченный круг полномочий в этой сфере. Так, одной из форм непосредственного осуществления насе-

лением местного самоуправления являются публичные слушания. Публичные слушания – это форма участия жителей в осуществлении местного самоуправления, это индикатор состояния развития гражданского общества, возможность диалога граждан и представителей власти. На публичные слушания выносятся вопросы, касающиеся развития муниципального образования, такие как:

- проект устава муниципального образования, и внесение в него изменений;
- проект местного бюджета и отчет о его исполнении;
- проекты планов и программ развития муниципального образования, правил землепользования и застройки, планировки и межевания территорий, проекты правил благоустройства территорий, а также вопросы предоставления разрешений на условно разрешённый вид использования земельных участков и объектов капитального строительства; вопросы отклонения от предельных параметров разрешённого строительства, реконструкции объектов капитального строительства, изменения одного вида разрешённого использования земельных участков и объектов капитального строительства на другой вид такого использования при отсутствии утверждённых правил землепользования и застройки;
- вопросы о преобразовании муниципального образования.

Порядок организации и проведения публичных слушаний определяется уставом муниципального образования и нормативными правовыми актами представительного органа муниципального образования, то есть проведение публичных слушаний федеральным

# ПРИНЦИПЫ ГОРОДСКОЙ ПОЛИТИКИ И ОСОБЕННОСТИ ИХ РЕАЛИЗАЦИИ

**Городская политика – это системная деятельность государства и местных (городских) органов самоуправления, направленная на регулирование экономического, социального, пространственного и иного развития города как сложного социально-пространственного организма в целях обеспечения благоприятных условий жизнедеятельности населения.**



**Владимир КАПИЦЫН,**  
профессор кафедры  
сравнительной политологии  
МГУ имени М.В. Ломоносова  
доктор политических наук  
kapizin@yandex.ru

**Ч**то такое принцип? Для любого учёного принцип – основополагающий подход к трактовке определённых фактов (информации). Относительно политики принцип чаще определяется как максима, т.е. вытекающая из ценностей и удовлетворяющая многих людей установка, требование к нормам поведения.

Что вкладывать в понятие «городская», «город»? Ведь города разные: столицы, мегаполисы, областные, районные центры, крупные, средние, малые, исторические, курортные, прибрежные морские (речные), портовые, горные, таёжные, северные (полярные). Бывают города, построенные, как полис с агорой – ярко выраженным центральным публичным пространством (площадью, улицей, комплексом зданий). Есть города, формирующиеся полицентрично, например, растягиваясь вдоль реки, как некоторые волжские города (Волгоград) или морского побережья (Сочи).

Есть и родовое понятие «город» с наиболее общими признаками. По Максиму Веберу, город – это поселение, основан-

*В статье рассмотрены основные понятия и принципы, которыми определяется городская политика современных европейских стран и России. Автором проведён анализ этих понятий и принципов, сделаны выводы о результатах их реализации.*

**Ключевые слова:** городская политика, социальная эффективность, обмен опытом, децентрализация функций и ответственности, эксплицитная политика.

**Vladimir Kapizin. PRINCIPLES OF URBAN POLICY AND THE PECULIARITIES OF THEIR**

*The article describes the basic concepts and principles that define contemporary urban policy of European and Russian cities. The author analyzes these concepts and principles and draw conclusions about the results of their implementation.*

**Key words:** urban policy, social efficiency, exchange of experience, decentralization of functions and responsibilities, explicit policy  
УДК 352

ное на рациональном порядке: относительно закрытое, с определёнными размерами, наличием специальных мест для функционирования рыночных отношений, относительной политико-управленческой автономией (бюджет, управление, нормы). Но ещё более ценная характеристика города, данная Г. Зиммелем: он, различая большие и малые города, добавлял, что первые дают большую свободу социального взаимодействия, но затрудняют свободу выражения индивидуальности, а вторые – наоборот.

Собственно, это те две максимы, которые характеризуют социальность городских поселений, диалектику города и выделение важнейшего общего принципа городской политики, который регулирует его размер и структуру, даёт опору архитектору (планировщику) в его спорах с девелопером. Эта диалектика проявляется и в борьбе со знаменитой «иглой» Газпрома в Санкт-Петербурге, и в спорах об «уплотнительной» застройке в Москве, и в непрекращающемся противостоянии промышленников и экологов, например, в Магнитогорске и Норильске, Воронеже и Москве.

Со словом «политика» тоже приходится определяться. Не будем пытаться перечислять разновидности политики, их насчитывают более 40. К примеру, год назад в Институте социологии РАН автор делал доклад о символической политике и политике идентичности моногородов [1] (эти разновидности городской политики сохраняют «память города», помогают воспитывать патриотизм горожан, консолидировать их, выстраивать символические ряды, полезные для разработки брендов, развития туризма).

Главный вопрос основательной классификации – это выяснение, на что именно направлена городская политика. Государственную политику часто подразделяют (отталкиваясь от древнегреческого корня слова) на politics, polity и policy. Нередко к ним добавляется и «четвёртое измерение» – cosmo-policy. Такое деление применимо и на уровне городской политики.

Politics – это конкуренция элит, апелляция элит к массам, выдвижение кандидатов, создание партий и общественных объединений, непосредственная или опосредованная борьба за власть, соревнование идей и программ.

Polity – политика обустройства структур органов власти, распределения полномочий, выстраивания институтов, процедур и норм, придающих и государству, и городской политике стабильность, преемственность. Относительно города исследователи используют также термин «городские режимы».

Policy – политика учёта запросов жителей и ответов на них (диалога), решения выявленных проблем путём планирования и разработки целевых программ развития различных секторов жизни города: благоустройства территории, строительства жилья, поликлиник, школ, создания рабочих мест и возможностей для бизнеса. Это направление сродни городской социальной политике, но имеет более широкий и ситуативный объём (скажем, вывоз мусора – один из повседневных запросов и ответов в policy).

Cosmo-policy – это городская политика открытости к транснациональным инновациям, установлению взаимосвязей с зарубежными агентами, побратим-

# УПРАВЛЕНЧЕСКИЕ РИСКИ В СФЕРЕ КОРПОРАТИВНОГО УПРАВЛЕНИЯ

**Целью успешного управления любой компанией является обеспечение её сохранности и устойчивого развития на протяжении длительного периода времени. Достижение компанией экономической устойчивости в конкурентных рыночных условиях сопровождается значительными угрозами и рисками, в том числе, управленческими. При формировании стратегии управления компанией должен быть сделан выбор: сохранить систему управления неизменной, не рисковать, удовлетворяясь стабильным доходом, или пойти на риск и получить высокую прибыль.**

*В статье описаны основные управленческие риски, которые могут возникнуть у производственной компании при работе в рыночных условиях. Автором даны оценки угроз для успешной деятельности компании от каждого типа управленческих рисков, определены фатальные угрозы и стратегические риски.*

**Ключевые слова:** промышленная компания, качество корпоративного управления, управленческие риски, кадры, топ-менеджмент.

**Alexander Kart. MANAGEMENT RISKS IN THE SPHERE OF CORPORATE MANAGEMENT**

*This article describes the basic management risks that may have manufacturing companies operating in market conditions. Author given threat assessment for each type of management risk, defined fatal threats and strategic risks.*

**Keywords:** industrial company, quality of corporate management, management risks, personnel, top management.

УДК 338.242



Александр КАРТ,  
аспирант кафедры «Корпоративное  
управление» Финансового  
университета при Правительстве  
Российской Федерации  
akart89@mail.ru

В советский период российской истории проблема управленческого риска практически не изучалась, так как с идеологической точки зрения риск никак не сочетался с плановым характером общественного развития, заведомо исключавшим какую-либо неопределенность. Управленческий риск в то время рассматривался не как естественное следствие сложности хозяйственных отношений, а как свидетельство недопустимого непрофессионализма и безответственности администрации. Кроме того, в условиях «экономики дефицита» и отсутствия реальной конкуренции между предприятиями у них было заинтересованности рисковать, менять сложившиеся производственную и управленческую технологии. Убыточным предприятиям, даже длительное время получающим дотации, не грозило банкротство и жили они, в общем, не хуже, чем предприятия высококоротельные. Изменения в положении компаний наступили только с переходом России к рыночной экономике.

Появление значительного числа угроз и рисков в деятельности компании в рыночных условиях объясняется проявлением всех противоречий как внутри компании, так и во внешней для неё среде. Эти противоречия в наиболее обостренной форме проявляются между:

- рыночным принципом автономии организации и функционирования частной компании и сохраняющимися со времён плановой экономики элементами её зависимости;
- реальными и формальными институтами, закрепляющими право собственности на средства производства;
- потребностями в инвестициях и сроками и условиями банковского кредитования;
- темпами инфляции и неплатежами партнеров;
- потребностями в оборотных средствах и дефицитом денежной массы в обращении;
- собственниками компании и наемными работниками в области организации и оплаты труда;
- собственниками компании и наемными работниками в области направлений использования прибыли.

Как показывает анализ деятельности промышленных компаний, проведенный российскими исследователями В.Н. Вяткиным, В.А. Гамзой, Ф.В. Мавевским [3] и др., основные виды угроз экономической устойчивости компании проявляются в следующих областях: финансово-хозяйственной; технико-технологической; кадровой; информацион-

ной; сфере корпоративного управления; правовой; охраны окружающей среды, экологической безопасности и др. Необходимость учета этих основных угроз и рисков связана с тем, что в случае их реализации в любой из указанных областей деятельности компании её дальнейшее функционирование будет крайне затруднено или она прекратит своё существование.

Как показывает практика, на первый план в деятельности компании в большинстве случаев выдвигается проблема минимизации управленческих рисков. В наибольшей степени управленческие риски охватывают финансово-экономическую деятельность компании, работу с кадрами и информацией.

Финансово-экономическая деятельность компании представляет собой совокупность работ по обеспечению максимально высокого уровня платежеспособности компании, ликвидности её оборотных средств, наиболее эффективной структуры капитала компании, повышения качества планирования и осуществления финансово-хозяйственной деятельности. Известно, что в периоды кризисов выигрывают те компании, в которых происходит процесс активной замены устаревающих технологических и технических процессов. Если компания не проводит модернизации производства, сложившиеся в ней системы производства и сбыта продукции быстро устаревают и, соответственно, уменьшают собственные активы компании. Безусловно, это сказывается и на финансовых показателях работы компании.

# СЕЛЬСКИЕ СТАРОСТЫ: РОССИЙСКИЙ ИНСТИТУТ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ПРОШЛОМ И НАСТОЯЩЕМ

**Развитие российского местного самоуправления сделало сегодня актуальным разговор о месте и возможностях такого муниципально-правового института как старосты сельских населенных пунктов. Один из старейших терминов российского права (о старостах упоминается ещё в Краткой Русской Правде) сегодня обретает новое содержание.**



**Иван МАКАРОВ,**  
первый заместитель председателя  
комитета по местному  
самоуправлению, межнациональным  
и межконфессиональным отношениям  
– начальник департамента  
развития местного самоуправления  
Ленинградской области  
makarov426@gmail.com

Современные исследования, посвящённые вопросам организации власти в сельской местности, оказываются очень лаконичными на тех страницах, где заходит речь о сельских старостах [8, 3]. При этом, существует достаточно обширная историческая литература, посвящённая организации крестьянского сословного самоуправления в поздней имперский период российской истории. Дореволюционными исследователями были описаны полномочия и организационные вопросы, связанные с избранием и деятельностью должностных лиц крестьянского самоуправления, в том числе сельских старост [1, 10, 6]. Стоит отметить и наличие любопытного блока дореволюционной мемуарной литературы, посвящённого крестьянскому самоуправлению [2].

Читая эти работы и сопоставляя их содержание с современной российской практикой муниципального нормотворчества и правоприменения, можно выделить принципиальную характеристику, которая на протяжении столетий

*В статье рассмотрены этапы развития такого института российского традиционного права как старосты сельских населенных пунктов. Автором описаны различные варианты функционирования этой должности в современном законодательстве субъектов Российской Федерации.*

**Ключевые слова:** сельский староста, сельское поселение, территориальное общественное самоуправление.

**Ivan Makarov. VILLAGE HEADMAN: RUSSIAN INSTITUTE OF LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE PAST AND PRESENT**

*The article describes the stages of development of the russian institute of customary law as headman of rural settlements. Different versions of the functioning of this post under the current law of the Russian Federation are considered.*

**Keywords:** village headman, rural settlement, territorial public self-government.

УДК 342.25

вопреки любым изменениям составляла неизменную основу статуса сельского старосты. Такой характеристикой являлась тесная связь с миром; обусловленная самим фактом проживания в общине, личная заинтересованность в местных делах и самая непосредственная зависимость от общины, от избирателей – то есть всё то, что, как принято считать, составляет сущность местного самоуправления.

Источники и литература об организации местной власти в России в период формирования централизованного российского государства, дают основание для вывода о том, что сельский староста представлял собой самостоятельный общественный институт, независимый от центральной власти и в некотором смысле «уравновешивавший» влияние последней, когда речь шла о местных интересах. Так, например, В.В.Бовыкин допускает интерпретацию, согласно которой требование об участии старост и «лучших людей» в процедуре наместнического суда можно расценивать как стремление великого князя «организовать подобие общественного надзора за своими наместниками в судебных делах в интересах местного населения» [4, с.93].

Сенатский указ императрицы Елизаветы от 12 октября 1760 года среди прочих вопросов, связанных с подушным обложением казённых крестьян, фиксирует примечательную гарантию автономии крестьянских обществ в делах избрания собственных лидеров: «когда от них бывают выборы помянутым старостам, выборным, сотским и десятским, тогда в города их для рассмотре-

ния о тех выборах не забирать, понеже состоит оный выбор в их воле». Более того, прямо запрещалось вызывать старост и иных должностных лиц в города для подачи отчетов и получения указаний. Допускались только заочные – по пересылке – получение рапортов от старост и передача им инструкций.

Значимым этапом в развитии правового регулирования института сельских старост стало Положение о крестьянах, вышедших из крепостной зависимости 19 февраля 1861 года. Этот документ отчасти воспроизвел нормы, ранее регулировавшие положение сельских старост, но также внёс довольно серьёзные уточнения в правовой статус этих должностных лиц. Кандидатура старосты проходила предварительное неформальное обсуждение среди крестьян. Староста выбирался сельским сходом на три года, имел должностной знак из светлой бронзы с изображением герба губернии и печать. Староста и другие выборные должностные лица крестьянского самоуправления по усмотрению сельского схода могли получать жалование. Староста также освобождался от несения мирских натуральных повинностей. Выборы старост проходили на ноябрьских сходах. Любопытно, что законодательство не предоставляло на сходах право решающего голоса старосте и подведомственным ему должностным лицам. Выборы производились сходом единогласно или по большинству голосов. В случае равенства голосов выбор решался жребием [1, с.129].

Современники неоднократно отмечали неоднозначность положения сельских старост, их фактическую од-