

СМОЖЕМ ЛИ МЫ ОБОЙТИСЬ БЕЗ САМОУПРАВЛЕНИЯ?

Традиционные подходы рефлексивного оперативного управления – «переживания проблем по мере их возникновения» – не позволяют выстроить конкурентоспособное управление современным государством. Самоуправление наряду со стратегическим управлением является одним из важнейших инструментов управления сложными активными системами. Незрелость местного самоуправления является барьером на пути достижения глобальной конкурентоспособности России, это вторая по приоритетности задача после создания системы стратегического управления страной.



Владимир ВОРОЖИХИН,
советник Президента
Вольного экономического общества Москвы
кандидат экономических наук
vorozhikhin@mail.ru

Социально-экономическая система должна выполнять ряд функций, обеспечивающих её существование, включая безопасность и развитие. Это «необходимые функции, причём в некотором объёме и определённого качества. Собственно, набор таких функций и представляет собой организацию всей хозяйственной жизни» [1].

В рамках конкуренции, эволюции и неудовлетворительного ведения деятельности функции систем могут нарушаться, разрушаться и изменяться. Во многом это определяется адекватностью социального и экономического управления. Циклы и кризисы в социальных системах – результат неудовлетворительной работы системы управления. Число и качество сохраняющихся функций во многом определяют эффективность системы в большей степени, чем транзакционные и трансформационные издержки.

Изменение одного из семи основных параметров, характеризующих функционирующие институты применительно к экономической системе, может иметь серьёзные макроэкономические последствия. К несчастью, дисфункции

Статья посвящена фундаментальным принципам реализации местного самоуправления. Автором проводится прямая связь между развитием местного самоуправления и национальной безопасностью.

Ключевые слова: Проблемы и риски развития России, Глобальная конкурентоспособность, самоуправление, человек творческий.

Vladimir Vorozhikhin. WHAT CAN WE DO WITHOUT SELF-GOVERNMENT?

The article is devoted to the realization of the fundamental principles of local self-government. The author carried out a direct connection between the development of local self-government and national security.

Keywords: Challenges and risks of Russia, Global competitiveness, self-government, a creative person. УДК 323.2/35

и проблемы взаимодействуют между собой, организуя устойчивую подсистему, и разрешить одну из них, абстрагируясь от других, как правило, не удаётся. Следует отметить, что уровень нарушений и дисфункций может превысить критические барьеры. Тогда существующий элемент перестаёт выполнять необходимые функции, замещая их и продолжая поглощать ресурсы системы – поведение его подобно поведению раковой клетки, наносящей ущерб организму и заражающей другие клетки. Такие изменения могут поразить разные сферы деятельности:

- Медицина: ошибки при диагнозе – 33%, контрафактные лекарства – 10-15%, ошибки при операциях – 4-7%, нарушения режима... При уровне ошибок более 50% – это всё равно здравоохранение [2]?

- Юридическая сфера: при несовершенстве законов выше определённого уровня все юристы – это мошенники (ст.259 УК РФ), которые трактуют коварные нормы в своих корыстных интересах.

- Наше образование производит специалистов для экономик развитых стран, которые переживают кризис модели развития. Познание и образование, принципиально нечёткие, реализуются по алгоритмам «металлургов душ человеческих».

- Кому нужна банковская система России со ставками свыше 20%? Малый бизнес и производство во многих сферах, АЭС убыточны при кредитных ставках в 10%.

- Наука выстроена под зарубежную и оценивается по внешним показателям

- числу (низкопробных) публикаций. Успех – за пишущими глупости, которые постоянно цитируются как недопустимые ошибки.

- Неэффективность управления экономикой: из 211 ФЦП уцелело 27.

- Результат 20 лет – отсутствие завершённых реформ и закрепившийся период первоначального накопления капитала. Административно регулируемые рынки и обратная легитимация.

Итог: государство превратилось в симулякр в реализации целого ряда важнейших функций. И это результат не только нашего упрощённого рассуждения – совокупность проблем политических, экономических, социальных технологических оценивается как системная отсталость России [3].

Лечение требует создания инструмента, самостоятельно российское чиновничество выздороветь неспособно, как не смог отказаться от взятки во время проверки генерал, бегавший на экране телевизора в туалет «смыть» многокупурную улику.

Внешний вариант инструмента – цветная революция с маркой «Made in USA». Тем более, что санкции США и ЕС вводят с завидной регулярностью. Все застрывшие на Западе состояния будут изъяты в связи с недостатком или избытком личной тяги к демократии в порядке лечения от глупости.

Вариант внутреннего построения такого инструмента – развитие реально полномочного самоуправления, обеспеченного правами и ресурсами, заинтересованного в развитии, которое неотделимо от развития его населения. Местное самоуправление поддерживает

К ВОПРОСУ О РАЗРАБОТКЕ КОДЕКСА НОРМАТИВНЫХ ПРАВОВЫХ АКТОВ МУНИЦИПАЛЬНОГО ОБРАЗОВАНИЯ

Сегодня очевидно: местная власть, структурно отделённая, но в то же время функционально связанная с государством, непосредственно взаимодействующая с населением, представляет собой прочный фундамент как социальной, так и политической стабильности. Слабая и неэффективная работа органов МСУ, как показывает муниципальная практика, быстро «переносит» ответственность за муниципальные недоработки на всю систему государственной власти. Положительные же результаты работы органов местного самоуправления – это основной инструмент сохранения доверия населения, как к системе муниципальной власти, так и к публично-властной системе государства, в целом.



Сергей СОЛОВЬЁВ, заведующий кафедрой Конституционного, административного и муниципального права ФГБОУ ВПО «Южно-Уральский государственный университет» (национальный исследовательский университет) член Экспертного совета Комитета по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Государственной Думы Федерального Собрания Российской Федерации доктор юридических наук, профессор soloviev@feml.susu.miaass.ru

Признавая необходимость совершенствования российской системы местного самоуправления, следует обратить особое внимание на качество правовой основы муниципальных образований. Как отметил Президент РФ Владимир Путин, одной из основных проблем развития российского МСУ в настоящее время является качество муниципальных правовых актов [1].

Статья посвящена исследованию причин, обуславливающих необходимость кодификации нормативного материала муниципальных образований Российской Федерации, в ней проведен анализ теоретических и практических проблем, связанных с данным вопросом.

Ключевые слова: муниципально-правовое регулирование, кодификация нормативных правовых актов, кодекс нормативных правовых актов муниципального образования.

Sergey Solov'ev. TO A QUESTION OF DEVELOPMENT OF THE CODE OF REGULATIONS OF MUNICIPALITY

The article investigates the causes necessitating the development of the codification the legal material Municipalities of the Russian Federation in its analysis of the theoretical and practical problems associated with this question.

Keywords: municipal and legal regulation, codification of normative legal acts, the code of normative legal acts of the municipality.

УДК 342.51

НЕОБХОДИМОСТЬ КОДИФИКАЦИИ ПРАВОВЫХ АКТОВ МСУ

Анализируя материалы практики надзорной деятельности органов прокуратуры за органами местного самоуправления [2], необходимо констатировать тот факт, что и по сей день в системе правовых актов большинства российских муниципальных образований имеется большой массив старых, фактически утративших силу, но формально не отменённых нормативных правовых актов. Указанные правовые акты, систематизированы лишь по дате их принятия и хранятся в разрозненном виде в организационных отделах представительных органов, канцеляриях администраций, архивах муниципальных образований. Лишь небольшая часть из них имеется в несистематизированном виде в электронных базах справочно-правовых систем, таких как «Консультант-плюс», «Гарант», «Кодекс».

Как отмечают многие ученые и практики, специализирующиеся в муниципально-правовой проблематике [3], указанное состояние правовой основы местного самоуправления порождает ряд проблем:

1. Муниципальные органы и должностные лица не всегда четко ориентируются в том, какие нормативные акты отменены в связи с судебными решениями.

2. У населения нет возможности ознакомиться с требованиями, содержащимися в разрозненных местных правовых актах, принятых в течение длительного времени.

3. Большинство местных нормативных актов готовилось в разное время, не юристами, что объективно обуславливает правовые коллизии, которые можно выявить лишь при комплексном исследовании всего массива документов.

4. Несистематизированность местных нормативных актов обуславливает проблему обеспечения соответствия местных нормативных актов нормативным актам регионального и федерального уровня.

5. Несистематизированность местных нормативных актов обуславливает противоречия в требованиях нормативных актов представительных органов и правовых актов администраций муниципальных образований.

6. Существующая бессистемная схема принятия местных нормативных актов исключает системное развитие местного нормативного материала.

В связи с вышеизложенным, очевидным является тот факт, что сегодня назрела необходимость использования в муниципальном нормотворчестве современных подходов и технологий организации нормотворческого процесса, отработанных применительно к другим отраслям российского права. Всем

ПРОБЛЕМЫ МЕЖМУНИЦИПАЛЬНОГО СОТРУДНИЧЕСТВА И СПОСОБЫ ЕГО СТИМУЛИРОВАНИЯ

Межмуниципальное сотрудничество – один из действенных инструментов решения основных задач местного самоуправления. Потребность в межмуниципальном сотрудничестве обычно бывает вызвана недостатком у муниципалитетов собственных материально-финансовых ресурсов для эффективного решения ими вопросов местного значения.

Главная цель кооперации и сотрудничества органов местного самоуправления – экономическое развитие и повышение конкурентоспособности территорий в условиях наличия у них разнообразных социально-экономических проблем. К подобным проблемам можно отнести нехватку финансовых средств для реализации целевых комплексных программ, изменения рыночной конъюнктуры, низкую эффективность работы коммунального комплекса, недостаточную развитость социальной сферы и т.д.[2].

Развитию межмуниципального сотрудничества в России дал толчок Федеральный закон от 6 октября 2003 г. № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», в котором впервые была чётко обозначена экономическая составляющая межмуниципального сотрудничества. Правда, даже несмотря на внесённые в него позже дополнения, касающиеся регулирования межмуниципального сотрудничества, правовая база такого сотрудничества пока недостаточно развита [1].

Развитие межмуниципального сотрудничества в РФ осложняют следующие внешние факторы:

- Процедурные сложности, возникающие при попытке реализации норм Федерального закона №131-ФЗ о межмуниципальном сотрудничестве и гражданского законодательства, регламентирующего хозяйственную деятельность органов публичной власти в рамках межмуниципального сотрудничества.

- Отсутствие стимулов к повышению эффективности хозяйствования как следствие сохранения и укрепления модели превалирования бюджетного выравнивания муниципалитетов перед бюджетной автономией. Такая модель стимулирует муниципалитеты сохранять принципы формирования бюд-

В статье рассмотрены общие проблемы практики межмуниципального сотрудничества в РФ. Авторами предложены основные направления деятельности для экспертного сообщества и госорганов, которые будут способствовать межмуниципальной кооперации.

Ключевые слова: взаимодействие и кооперация, межмуниципальное сотрудничество, местное самоуправление, муниципальные образования.

Ivan Shchukin, Maria Razygraeva. PROBLEMS OF MUNICIPAL COOPERATION AND THE WAYS OF IT STIMULATION

The article discusses the general practice problems intermunicipal cooperation in Russian Federation. The author proposes the main activities of the professional community and government agencies that will facilitate inter-municipal cooperation.

Keywords: interaction and cooperation, inter-municipal cooperation, local government, municipalities. УДК 352.07

жетов, ориентированные на развитие (или, по крайней мере, сохранение) уже существующей системы расходов, а не на результат.

- Отсутствие четкого методического сопровождения межмуниципального сотрудничества как со стороны государства, так и со стороны экспертного сообщества.

- Недостаточное стимулирование данного сотрудничества государством.

- Советы и ассоциации муниципальных образований пока не стали в полной мере:

- площадкой обмена опытом между муниципальными образованиями;
- каналом внешних связей и привлечения ресурсов негосударственного сектора (НКО, научных организаций и др.);

- центром по организации консультационной, методической и внедренческой помощи муниципалитетам, объединившимся для решения общих проблем.

К внутренним можно отнести следующие факторы:

- Отсутствие у муниципалитетов острой потребности в объединении ресурсов. Не потому, что у них хватает средств на исполнение полномочий, а потому что законодательство даёт другие возможности, например – передачу полномочий от менее обеспеченных к более обеспеченным муниципальным образованиям (от поселений – муниципальным районам). Эту возможность поселения часто используют, причем передают полномочия фактически без возмещения соответствующих расходов.

По нашему мнению, данная модель для межмуниципального сотрудничества не годится, так как любому муниципалитету все же необходимо иметь какие-то ресурсы (материальные, кадровые и т.д.).

- Отсутствие навыков эффективного хозяйствования из-за низкой квалификации муниципальных служащих.

Устранение этих двух блоков проблем вполне под силу государству. Стимулировать развитие межмуниципального сотрудничества, на наш взгляд, следует по следующим направлениям:

- 1) наделение межмуниципальных ассоциаций правом законодательной инициативы;

- 2) устранение правовых барьеров, препятствующих развитию межмуниципальных хозяйственных предприятий (решение проблемы правосубъектности муниципальных образований и их органов в вопросах создания хозяйствующих объектов, гармонизация допустимых форм межмуниципальной кооперации, определяемых гражданским и муниципальным законодательствами);

- 3) обеспечение методической поддержки со стороны государства и экспертного сообщества, разработка и внедрение технологий межмуниципального сотрудничества (с учётом зарубежного опыта);

- 4) выработка стимулов для муниципальных образований по использованию межмуниципальной кооперации для повышения эффективности управления муниципальным имуществом и расходования бюджетных средств.

Межмуниципальное сотрудничество

К ИСТОРИИ БОРЬБЫ С ПРЕСТУПНОСТЬЮ В ДАГЕСТАНЕ

Изучение преступности и причин её порождающих зависит от системы факторов различного уровня и характера: социально-экономических, организационных, воспитательных, политических, этнических, живучести негативных обычаев и традиций в общественном и индивидуальном сознании и т.д. Вместе с тем, как свидетельствует социальная практика, использование органами местного самоуправления позитивных обычаев и традиций в борьбе с антиобщественными проявлениями создаёт основу для сокращения негативных явлений.



Дади ГАДЖИЕВ,
доцент кафедры уголовного права
Дагестанского государственного
университета народного хозяйства
кандидат юридических наук
dmgadzhiev@yandex.ru

Под обычаем понимается общепринятый порядок, традиционно установившиеся правила общественного поведения [1], а традиция – то, что перешло от одного поколения к другому, что унаследовано от предшествующих поколений (например, идеи, взгляды, вкусы, образ действий и т.д.).

Обычаи и традиции известны людям давно. Эти правила поведения регулировали взаимоотношения, когда государства и права не было вообще. Обычаи возникли в родовом строе и регулировали отношения людей. Научное исследование проблем традиций и обычаев, выяснение их роли в жизни общества, характер их взаимосвязи с правовыми нормами не были предметом самостоятельного рассмотрения. И только с 1960 г. заметно повысилась активность исследования отдельных вопросов обычаев и частично тра-

Органам местного самоуправления, в рамках региональной криминологии, необходимо изучать исторический опыт предупреждения преступности, чтобы выстроить систему противодействия с учетом этнопсихологических особенностей, менталитета, обычаев и традиций муниципального образования, что придаст этой работе комплексный и системный характер.

Ключевые слова: региональная криминология, историография субъектов предупреждения преступности на уровне местного самоуправления Республики Дагестан.

Dazi Gadjiyev. FROM THE HISTORY OF THE FIGHT AGAINST CRIME IN DAGESTAN

Local governments, within the regional criminology, it is necessary to study the historical experience of crime prevention, to build a system to counter it with a view of ethno-psychological, features, mentality, customs and traditions of the municipality, which will give this work a comprehensive and systematic.

Keywords: regional criminology, historiography of the subjects of crime prevention at the level of local self-government of the Republic of Dagestan.

УДК 343.979

диций. Определённую лепту в изучение этой проблемы внесли А.К. Алиев, Н. Г. Александров, С.С. Алексеев, А.М. Айзенберг, А.И. Денисов, О.С. Иоффе, М.П.Карева, О.З. Лейст, А.В. Мицкевич, П.Е. Недбайло, И.С. Самощенко, М.Д. Шаргородский, А.Ф. Шебанов и др.

В монографии М.Н. Кулажникова [2] выясняется место права, традиций и обычаев в системе социальных норм. Исследуются основные формы связи права, традиций и обычаев на основе материалов северокавказских республик. Он рассматривает прогрессивные, консервативные и социалистические традиции и обычаи.

В российском законодательстве принято выделять три этапа развития правового регулирования борьбы с преступностью: дореволюционный, советский, современный.

В демократических горских общинах Дагестана были равенство и личная независимость всех членов общины. Высшим органом законодательной власти у дагестанцев являлись народные собрания, которые созывались по мере необходимости для решения жизненно важных вопросов. Между собраниями законодательная инициатива принадлежала совету из наиболее авторитетных общинников. Исполнительная власть в горских обществах была представлена правителями или старшинами. Они ежегодно избирались народным собранием или назначались советом старейшин. Полномочия пра-

вителей были обширны, и им обеспечивалась неприкосновенность.

В Дагестане адаты (совокупность норм обычного права) выступали основными детерминантами поведения горцев, поскольку до второй половины XIX в. территория его была разбита на 71 владение [3], каждое из которых имело самостоятельную политическую власть. Каждый из них имел свои адаты, что способствовало их сохранению и закреплению в памяти народа, они передавались устно и в письменной форме следующим поколениям. Многими из этих положений дагестанцы руководствуются на индивидуально-групповом уровне и по сей день.

Семь – девять столетий тому назад горцы Дагестана пришли к особому типу сельской общины – джамаату, гарантировавшему своим членам личную свободу, достаточный для жизни земельный надел и коллективный суверенитет. Союзы горских джамаатов, однотипные и равноправные, легко достигавшие согласованности ради общих целей, составили особый мир с общими чертами хозяйства, инфраструктуры, общественного и правового устройства, культуры и норм общественной морали. Адаты (слово «адат» арабского происхождения, в переводе означает «обычай») возникли в родовом строе как обычаи и нравы, регулирующие отношения людей. На формирование поведения горцев в условиях Дагестана оказывали влияние нормы адата и ша-

О ЗЕМСКИХ БЮДЖЕТАХ

Земство, несомненно, оставило значительный след в истории России. За этим уникальным социально-политическим явлением стоят богатая история, опыт поколений, подлинные успехи и традиции. Во время своего возникновения земство олицетворяло любовь к родной земле и народу, несло в себе национальные культурные идеалы, являлось примером сбалансированного и продуманного решения местных проблем, источником реального волеизъявления населения. Осознание громадного наследия земских органов самоуправления предопределяет, вероятно, актуальность вопроса о возвращении к земскому движению в нашей стране.



Сергей КИРСАНОВ,
заведующий кафедрой
государственного и
муниципального управления
Санкт-Петербургского института
гуманитарного образования
кандидат экономических
наук, профессор
ksaimr@mail.ru



Олег ПАНОВ,
глава администрации Кондопожского
муниципального района
Республики Карелия

В статье проанализированы основные принципы и тенденции развития бюджетной системы российских земств во второй половине XIX – начале XX века. Автором определена основная проблематика этого процесса.

Ключевые слова: земство, земское самоуправление, подати и повинности, местные бюджеты, смета.

Sergey Kirsanov. ABOUT FORMATION OF ZEMSTVO BUDGETS

The article analyzed the basic principles and trends of budgetary system of Russian zemstvo in the second half of XIX - early XX century. The author defined the main problems of this process.

Keywords: zemstvo, zemstvo movement, rural taxes and duties, local budgets, estimates.

УДК 93/94/352.075

Начатый недавно процесс формирования в России гражданского общества закономерно ставит вопрос об отношении к историческому наследию страны, об исторической преемственности. Новый, на основе изучения деталей и практики, подход к истории земского движения, даёт возможность конструктивно переосмыслить реалии российского местного самоуправления.

Российское земское самоуправление возникло полтора века назад и, постепенно развиваясь, превратилось в реальную, с мощным авторитетом у населения, общественную силу, проделало огромный объём хозяйственных работ, решило массу локальных проблем и, в итоге, явилось основанием для образования крупнейших политических партий «думского периода» российской истории.

Земства в России появились в 1864 г., со вступлением в силу «Положения о губернских и уездных земских учреждениях» [1]. Положение предусматривало создание земств в 34 губерниях европейской части страны. Земская реформа не распространялась на Сибирь, Архангельскую, Астраханскую и Оренбургскую губернии, где почти не было дворянского землевладения, а также на национальные окраины России – Прибалтику, Польшу, Кавказ, Казахстан, Среднюю Азию. В 1911-13 гг земские учреждения были введены ещё в 9-ти губерниях.

Финансовыми средствами для выполнения возложенных на земства функций были земские бюджеты, формировавшиеся за счёт существовавших до

этого и переданных земствам земских повинностей и сборов.

Земские повинности взимались независимо от уровня зажиточности плательщика и предназначались для финансирования целевых расходов, например, на содержание школ, больниц, пожарной охраны, полиции и др. Земские повинности устанавливались либо государством, либо губернскими и уездными земствами.

Другим источником доходов земских бюджетов были земские сборы, которые взимались с земель и другого недвижимого имущества, с промысловых патентов, покупаемых за право заниматься каким-либо промыслом. Земские сборы составляли более 60% доходов земских бюджетов.

Земские бюджеты включали обязательные и необязательные расходы. Обязательные расходы были приоритетными и предназначались для финансирования содержания органов местного управления, тюрем, мировых судей, дорожного хозяйства и др. К необязательным расходам вначале относились расходы на здравоохранение, содержание школ и др.

В волостях были волостные бюджеты, формировавшиеся за счёт так называемых мирских доходов, в том числе волостных и сельских сборов, доходов от принадлежащего сельским обществам имущества, от сдачи в аренду мирских земель и др.

Городские бюджеты формировались за счёт доходов от городских предприятий (боен, бань, водопроводов и др.), сдачи в аренду земельных участков, сборов