



В НОМЕРЕ:

СОБЫТИЕ

ОКМО станет третьей палатой Парламента?3

АКТУАЛЬНЫЙ КОММЕНТАРИЙ

О «Народных бюджетах»6

С надеждой на будущее9

СЛОВО СПЕЦИАЛИСТАМ

Муниципально-частное партнёрство.
Новый этап12

Об интеграционных процессах
на Евразийском пространстве18

ФОРУМ

Мэр или сити-менеджер –
кому управлять городом?22

ЯЗЫКОМ ЦИФР

Об условиях формирования
местных сообществ24

ВОПРОСЫ И ОТВЕТЫ29

ВЕКТОР РАЗВИТИЯ

В Москве совершенствуют систему закупок34

ВЕСТИ ИЗ РЕГИОНОВ

Вологда: Патриотический десант37

ПОЗНАЙ РОССИЮ

Санаторий «Озеро Белое»40

СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ

Земское самоуправление во времена
«опричного переустройства» России42

ЭТО ИНТЕРЕСНО

Как на Байкале верблюды объявился46

ФИНАНСЫ И КОНТРОЛЬ

Бухгалтерская отчётность Акционерного
Общества «Олимп» за 2014 год48

Бухгалтерская отчётность
Открытого Акционерного Общества
«Обновление Арбата» за 2014 год58

Колонка ГЛАВНОГО РЕДАКТОРА



Есть у лета одна неприятная особенность: ждёшь его долго, а проходит оно стремительно.

Нынешнее, правда, стало исключением, но малоприятным. То в неурочное время наши города и веси задохнулись от жары, то разверзшиеся хляби небесные топили их в воде. Такой природной вакханалии у нас давно не было.

Лето ещё обычно знаменуется снижением всякого рода деятельности. В это время и школьник, и политик, и крестьянин, и финансист, и ... в общем все предпочитают отдыхать. Вроде бы и в этом году все было также, но напряженность внутренней и особенно внешней обстановки расслабиться не позволила.

К сожалению, в последние годы приходилось констатировать, что наши власти резко снизили интерес к реформированию российского местного самоуправления. Фактов тому много, о них не раз упоминалось на страницах нашего журнала. Казалось бы, в нынешнее непростое время трудно ожидать иного, но ...

Во-первых, только ленивый не ругал 131-ый ФЗ, теперь он серьёзно подправлен 136-ым ФЗ. Скорее всего, его надо заменить новым.

Во-вторых, очень спокойно и достойно была проведена ротация руководителей самых значимых российских организаций, занимающихся вопросами местного самоуправления – ОКМО и ВСМС. Примечательно, что в своих первых выступлениях в качестве председателя ОКМО Виктор Кидяев заявил о серьёзном кадровом расширении и укреплении профессионалами этой организации. Но самое важное – ОКМО, по его мнению, должно стать третьей палатой российского парламента по примеру Европейской Хартии местного самоуправления.

Считаю, что стратегически это не просто правильное намерение, но и единственно правильное.

Чтобы узнать об этом подробнее, читайте журнал «Самоуправление».

С наилучшими пожеланиями,
Главный редактор

Геннадий ЛЕОНОВ

ОКМО СТАНЕТ ТРЕТЬЕЙ ПАЛАТОЙ ПАРЛАМЕНТА?

Очевидно, что российским муниципалитетам нужно стремиться к тому, чтобы стать по-настоящему самостоятельным уровнем власти, с собственной доходной базой, с правом голоса при принятии решений государственного уровня. Общероссийский Конгресс муниципальных образований (ОКМО), который в апреле этого года возглавил председатель Комитета Государственной Думы РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Виктор Кидяев, является важной площадкой для выражения их интересов. Перспективы развития ОКМО обсудили на недавно прошедшем в Государственной Думе РФ общероссийском совещании Советов муниципальных образований.

Президент Российской Федерации Владимир Путин в своём Послании Федеральному Собранию РФ 12 декабря 2013 года назвал важнейшей задачей развитие сильной, независимой, финансово самостоятельной и состоятельной власти на местах. Об этом напомнил, открывая заседание, заместитель председателя Государственной Думы РФ, заместитель руководителя фракции «Единая Россия» Сергей Неверов. По его словам, от качества работы самого близкого к гражданам – муниципального – уровня власти зависит очень многое. Опыт многих стран доказывает, что муниципальное сообщество не должно оставаться в стороне от обсуждения ключевых вопросов развития государства. И это возможно только при наличии сильной национальной ассоциации местных властей. «В нашей стране организацией, представляющей интересы муниципального сообщества, является Общероссийский Конгресс муниципальных образований, состоящий из региональных объединений муниципалитетов, – сказал Сергей Неверов. – Необходимо приложить усилия, чтобы конгресс, как общенациональная платформа муниципальной власти, обрёл в самое ближайшее время необходимую силу и авторитет».

Выступивший на совещании заместитель министра юстиции Дмитрий Аристов подчеркнул, что за время действия 131-го Федерального закона советы муниципальных образований были созданы практически во всех субъектах Российской Федерации, в работе советов на сегодняшний день участвуют почти 16 тысяч муниципальных образований страны. Удалось так или иначе решить вопросы организационно-правового характера, сформировать руководящие органы и приступить к той непосредственной деятельности, ради которой советы и были образованы.

«Вместе с тем, система межмуниципального сотрудничества развита



очень неравномерно как в разрезе отдельных субъектов Федерации, так и по разным направлениям деятельности, – сказал Дмитрий Аристов. – От органов межмуниципального сотрудничества ожидается больший уровень участия в решении конкретных практических проблем, возникающих на местах». Дмитрий Аристов уверен, что органы местного самоуправления нуждаются не только в методических рекомендациях по применению нормативно-правовых актов, но и в конкретных алгоритмах, «дорожных картах» по решению вопросов местного значения. Успешный опыт, реализованный в масштабе одного или нескольких муниципальных образований, мог бы быть полезен для многих муниципалитетов, и в обмене таким опытом заключается значительный нереализованный потенциал межмуниципального сотрудничества.

Уже год как Россия вступила в новый этап развития местного самоуправления, отметил председатель Комитета Государственной Думы РФ по федеративному устройству и вопросам местно-

го самоуправления, Президент ОКМО Виктор Кидяев. Результатом широкой дискуссии о структуре и полномочиях местной власти стало принятие 136-ого Федерального закона и ещё ряда законов, с ним связанных. При этом существенно повысилась и роль регионов, как и должно быть в федеративном государстве.

Муниципальный компонент появился в законе о стратегическом планировании. «Мы начинали с паспортов отдельных сёл и деревень, а пришли к стратегическому планированию в масштабах всей страны», – сказал Виктор Кидяев. В последнюю неделю весенней сессии принят закон «О государственно-частном и муниципально-частном партнёрстве в Российской Федерации». Укреплению муниципальных кадров послужит закон о размещении муниципальных вакансий в Интернете. Принят закон, предусматривающий целевое обучение кандидатов с обязательным прохождением ими в дальнейшем муниципальной службы.

«Нерешённым пока остаётся главный вопрос – финансы, – подчеркнул

О «НАРОДНЫХ БЮДЖЕТАХ»

Проект «Народный бюджет» реализуется в Тульской области с 2011 года. Он позволяет решать первоочередные проблемы городских и сельских поселений, объединив ресурсы областного бюджета, бюджетов муниципальных образований, финансовых средств населения и средств спонсоров. И ключевое слово в нём — «народный»: повышение качества жизни зависит в первую очередь от активности самих сельских и городских жителей, именно они решают, какой проект будет реализовываться и сколько собственных средств они готовы на это потратить. О проекте рассказывает заместитель председателя правительства Тульской области Владимир ЯРОШЕВСКИЙ.



*Губернатор Тульской области Владимир ГРУЗДЕВ:
«Народный бюджет» – это предметный шаг в развитии местного самоуправления, он позволяет оказывать дополнительную финансовую поддержку муниципальным образованиям со стороны области. При этом повышение качества жизни муниципального образования зависит в первую очередь от активности самих жителей».*

ОБЩАЯ ИНФОРМАЦИЯ О ПРОЕКТЕ

Проект «Народный бюджет» Тульской области – один из самых масштабных на территории России не только по количеству средств, выделяемых из областного бюджета, но и по кругу проблем, которые можно решить с помощью «народных денег». Благодаря ему жители региона сегодня имеют возможность отремонтировать кровли жилых домов, водопроводы и тепловые сети, благоустроить дворовые территории, привести в порядок дороги поселений и городов, мемориальные комплексы, места отдыха, спортивные объекты и дома культуры.

Когда граждане сами выбирают наиболее приоритетные направления для развития своего поселения, среди них резко снижаются иждивенческие настроения. Они не только вкладывают в проект собственные деньги, но и лично участвуют в его реализации, а значит, относятся к нему, как к «своему».

«Народный бюджет» реализуется по принципу «снизу-вверх». То есть проблемы поселения, городского округа и т.д. – от первого до последнего звена цепочки – решаются не извне (как происходит во многих централизованных программах), а непосредственно самими данным жителями муниципально-

го образования. В результате население ведёт себя как рачительный хозяин: зачастую отдаёт предпочтение не высокобюджетному долгострою, а недорогой, но очень нужной спортивной площадке, использует все возможные варианты софинансирования, предельно внимательно относится к процедуре закупок и выбору подрядчика, контролирует каждый этап выполнения работ. Таким образом, формируется доверие население к власти, а это – огромный потенциал для развития местного самоуправления на территории области.

За время реализации проекта «Народный бюджет» – с 2011 по 2014 год – были выполнены работы (на 726 млн. руб. из областного бюджета) более чем на 2400 объектах региона. В 2015 году планируется реализовать 444 проекта на 300 млн. руб. Прием заявок в «Народный бюджет – 2016» начался 15 июня и продлится до 15 сентября 2015 года, из областного бюджета на его реализацию планируется выделить 700 млн. руб.

Проект «Народный бюджет» постоянно совершенствуется. Так, в 2014 году был существенно расширен круг проблем, которые можно решить с его помощью, возможность участвовать в проекте получили городские территории. С 2015 года право участвовать в проекте получили садовые некоммерческие товарищества, при условии, что на их территории находится муниципальная собственность. В 2016 году изменятся условия софинансирования проекта.

Хочу отметить, что Тульская область – единственный регион России, где при помощи проекта решается проблема с капитальным ремонтом многоквартирных домов. Опыт прошлого года

показал, что жители очень активно участвуют в софинансировании ремонта своих домов. Порядка 20% средств «Народного бюджета – 2015» (52 млн руб.) было выделено именно на проекты по многоквартирным домам. Изношенность жилищного фонда Тульской области на данный момент очень велика. Насущная проблема капитального ремонта многоквартирных домов создаёт в обществе социальную напряженность, а проект «Народный бюджет» позволяет не только её ослабить, но действительно эффективно решать проблемы, накопленные годами, причём инициатива по их решению исходит от самих жителей.

ЦЕЛИ И ЗАДАЧИ ПРОЕКТА

- Развитие потенциала органов местного самоуправления; более активное привлечение граждан к деятельности органов местного самоуправления; повышение заинтересованности жителей Тульской области в участии и решении проблем местного значения; формирование активной жизненной позиции населения.

- Развитие механизмов взаимодействия власти и населения; повышение уровня доверия населения к власти за счёт его участия в выявлении острых проблем и согласовании путей их решения, в выборе, реализации и мониторинге программ развития.

- Повышение эффективности бюджетных расходов за счёт вовлечения общественности в процессы принятия решений на местном уровне и усиления общественного контроля за действиями органов местного самоуправления.

С НАДЕЖДОЙ НА БУДУЩЕЕ

В июне этого года в городе Новосибирске состоялось ежегодное XXXII Общее собрание Ассоциации сибирских и дальневосточных городов (АСДГ) и конференция руководителей муниципальных образований Сибири и Дальнего Востока «Современная ситуация в местном самоуправлении России и задачи АСДГ». Предлагаем познакомиться с мнениями, высказанными участниками этих мероприятий.

На собрании с докладом «О современной ситуации в местном самоуправлении в России и задачи АСДГ» выступил президент Ассоциации сибирских и дальневосточных городов, мэр города Хабаровска Александр СОКОЛОВ:



Александр СОКОЛОВ

«Местное самоуправление стало колоссальным ресурсом социально-экономического и политического развития страны, продемонстрировало примеры зрелости и государственного подхода в решении местных задач. В 2014 и начале 2015 года в федеральное законодательство о местном самоуправлении были внесены концептуальные изменения, в корне меняющие всю его конструкцию. Установлена свобода выбора модели организации местной власти в муниципальных образованиях разных типов, но в ряде регионов это делалось торопливо, без поддержки и инициативы снизу. Последние изменения в систему формирования органов местного самоуправления, предусмотренные федеральным законом №8-ФЗ, увеличившие количество моделей ещё на две, были приняты без должного обсуждения с муниципальным и экспертным сообществом. В этих условиях нам необходимо определить, как обеспечить эффективную работу органов местного самоуправления с учётом произошедших изменений. По-прежнему, не сформулирована общая концепция дальнейшего развития местного самоуправления в Российской Федерации, без которой невозможно обес-

печить системный, взаимоувязанный подход к решению вопросов муниципального хозяйства. Данную проблематику подтверждает и социологическое исследование, которое АСДГ провела в апреле-мае текущего года, согласно которому проведённое реформирование местного самоуправления тех эффектов и тех результатов, которые ожидаются – не дало. Мы будем настойчиво продолжать работу со всеми уровнями власти, искать новые формы и методы влияния на развитие муниципальных образований».

Председатель Комитета Государственной Думы по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления, Президент Общероссийского конгресса муниципальных образований (ОКМО) Виктор КИДЯЕВ отметил, что законодательная работа по совершенствованию подходов к местному самоуправлению будет продолжена, этот круг вопросов находится в постоянном поле внимания на федеральном уровне. Особое внимание он уделит межмуниципальному и межрегиональному взаимодействию, и в частности – реформированию ОКМО:



Виктор КИДЯЕВ

«Важную роль в межмуниципальном сотрудничестве и в правовой поддержке сегодня играют межрегиональные и межмуниципальные союзы и ассоциации. Такие объединения делают много хорошего, особенно эти слова уместны в адрес такой авторитетной, уважаемой и реально работающей межрегио-

нальной ассоциации, как Ассоциация сибирских и дальневосточных городов. Являясь лучшей и старейшей ассоциацией, она станет надежным партнером в развитии Общероссийского конгресса муниципальных образований. АСДГ может и должна стать координатором региональных Советов муниципальных образований в Сибирском и Дальневосточном федеральных округах. По сути – полномочным представителем Конгресса на этих территориях».

Губернатор Новосибирской области Владимир ГОРОДЕЦКИЙ, говоря о наиболее важных направлениях развития системы местного самоуправления в России на примере Новосибирской области, особо отметил:



Владимир ГОРОДЕЦКИЙ

«Местное самоуправление – самая близкая к народу власть. Сегодня принципиально важно в целях её укрепления выстраивать взаимоотношения с региональным уровнем власти – не просто в рамках предусмотренных полномочий, а в целях создания мотивации для их реализации. В рамках уважительного отношения к полномочиям муниципальных образований важно согласовывать и координировать совместные действия на благо развития региона».

Заведующий кафедрой государственного и муниципального права Омского государственного университета имени Ф. Достоевского, доктор юридических наук, профессор, заслуженный юрист Российской Федерации

МУНИЦИПАЛЬНО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЁРСТВО. НОВЫЙ ЭТАП

Принятие федерального закона, регулирующего, в частности, и общие начала муниципально-частного партнёрства, даёт основания говорить о новых возможностях этого важного института социально-экономического развития территорий.



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



Ольга ВАЛЕНТИК,
научный сотрудник центра
федеративных отношений
и регионального развития
Института экономики РАН,
кандидат экономических наук

МУНИЦИПАЛЬНО-ЧАСТНОЕ ПАРТНЁРСТВО ПОЛУЧИЛО ЛЕГИТИМНОСТЬ

Долгожданное принятие федерального закона, формирующего собой це-

В статье рассматривается современная практика муниципально-частного партнёрства в России, особенности его регулирования в федеральном законодательстве. Указывается на необходимость дальнейшего развития практики законодательного и иного нормативно-правового регулирования этой сферы партнерских отношений, его методического обеспечения, а также гибкой увязки с возможностями и приоритетами развития отдельных регионов и муниципальных образований России.

Ключевые слова: муниципально-частное партнёрство, государственное регулирование, местное самоуправление, социально-экономическое развитие территорий.

Evgeny Buchvald, Olga Valentik. MUNICIPAL-PRIVATE PARTNERSHIP. A NEW STAGE OF DEVELOPMENT

The article deals with the contemporary period of municipal-private partnership practice in Russia and as well the peculiarities of its regulation in a new federal law. The authors indicate the need for the further development of the legislative and other normative-legal regulation this sphere of public-private partnerships, its methodical collateral and flexible integration with capabilities and development priorities of concrete regions and municipalities of Russia.

Keywords: municipal-private partnership, state regulation, local self-government, socio-economic development of territories.

УДК 352.071

лостные регулятивные рамки публично-частного партнёрства [1], позволяет сегодня систематизировать и поставить на единую правовую основу практику такого партнёрства, снять основные из существующих здесь институциональных и иных препятствий, заметно улучшить инвестиционный климат в экономике страны и её регионов, сделать более эффективной деятельность различных «институтов развития». Это, например, касается таких новаций 224-го федерального закона, как возникновение у инвесторов-частных партнеров права собственности на объекты ГЧП; законодательные гарантии окупаемости инвестицией частного партнёра; снижение рисков оспаривания соглашений ГЧП контрольно-надзорными органами и пр. В частности, возникновение права частной собственности на создаваемые в рамках партнерских соглашений объекты – ныне возможный элемент таких соглашений, наряду с обязательствами частного партнера по созданию объектов инфраструктуры, их эксплуатации или техническим обслуживанием, полным или частичным финансированием на этапе строительства.

Принятие закона ознаменовалось также и тем, что, в конечном итоге, после многих дебатов он охватил собой и особую сферу – муниципально-частное партнёрство (МЧП). Это представляется особо важным, поскольку за исключением значительного числа подобных законов, принятых субъектами Федерации, а также собственно муниципальных нормативно-правовых актов (на

текущий момент в субъектах Федерации принят 71 региональный закон о ГЧП и более 200 иных региональных и муниципальных нормативно-правовых актов в сфере ГЧП), сфера МЧП всё ещё представляет собой открытую нишу правового регулирования [2]. Нет ничего об МЧП и в Федеральном законе №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации».

Правда, в некоторых федеральных законах можно найти отдельные положения, косвенно относящиеся к практике МЧП на местах. Например, в контексте партнёрства, диалога власти и бизнеса можно рассматривать п.4 ст.13 «Координационные или совещательные органы в области развития малого и среднего предпринимательства» 209-ФЗ, где говорится, что «порядок создания координационных или совещательных органов в области развития малого и среднего предпринимательства органами исполнительной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления определяется нормативными правовыми актами субъектов Российской Федерации и нормативными правовыми актами органов местного самоуправления» [3].

В процессе длительного обсуждения законопроекта складывалось впечатление, что некое регулирование отношений МЧП, в силу их многочисленных особенностей, вообще не должно быть присуще данному закону, что здесь нужен либо особый законодательный акт, либо дополнительная развернутая глава в 131-ФЗ [4]. В итоге законодатель

ОБ ИНТЕГРАЦИОННЫХ ПРОЦЕССАХ НА ЕВРАЗИЙСКОМ ПРОСТРАНСТВЕ

Мир постепенно движется к многополярности. Переход к многополярной модели сопровождается нарастанием разрыва между странами с открытой экономикой (США) и странами с ёмким внутренним рынком и автономными финансовыми системами, защищёнными от потрясений (Китай, Индия).



Ирина ЛЕСКОВА,
профессор кафедры
социологии социальной сферы
Российского государственного
социального университета
доктор социологических наук
leskova.i@mail.ru

Страны, сохранившие экономический суверенитет, не открывают свои финансовые системы, демонстрируют уверенный рост в условиях кризиса, увеличивают экономический вес и потенциал. Они развивают системы стратегического планирования и не рассчитывают ни на рыночную стихию, ни на «мудрость» международных институтов. Китай, к тому же, создает свою валютно-финансовую систему международных расчетов посредством проведения валютных свопов со странами-партнерами, при этом не торопится ограничивать свой суверенитет. Таким образом, глобализация сменяется глокализацией – формированием крупных региональных экономических союзов с ведущей ролью азиатско-тихоокеанского региона в мировой экономике.

Переход к многополярной модели связан с новыми рисками, так как отсутствуют стандарты конвергенции государств в области монетарной и финансовой политик, адекватные международные институты, международная правовая система обеспечения легитимности государств. Мировые процессы стали менее предсказуемы и для инвесторов возникают новые виды

В статье анализируются особенности протекания интеграционных процессов в Евразийском экономическом пространстве. Отмечается, что формирующееся в настоящее время экономико-политическое устройство мира в первую очередь определяется экономическими интересами.

Ключевые слова: многополярный мир, глобализация экономики, интеграция, Евразийское пространство.

Irina Leskova. ABOUT INTEGRATION PROCESSES IN THE EURASIAN SPACE

The article analyzes the special features of the integration processes in the Eurasian economic space; notes that formed in the present economic-political system the world primarily defined by economic interests.

Keywords: multi-polar world, economic globalization, integration, the Eurasian space.

УДК 339.924

рисков, связанные с разрушением традиционной системы прогнозирования и стратегического планирования. Промышленный капитал, сосредоточенный в традиционных отраслях обесценивается и теряет способность к воспроизводству. Ведущую роль в траектории дальнейшего экономического развития играл финансовый капитал, но в условиях мирового финансового кризиса он утрачивает позиции «якоря», мировой резервной валюты и тоже обесценивается.

На смену старой экономической парадигме сегодня приходит новая парадигма. Ведущие экономисты и аналитики не смогли оценить новые, нарастающие тенденции в экономике, не увидели ни системный характер кризиса, ни глобальный характер макроэкономических диспропорций старой модели мирового устройства (накопление диспропорций и совокупных государственных долгов), ни катастрофические последствия этих событий для мировой экономической и политической систем. Перестали действовать прежние механизмы поддержания стабильности. Устойчивость государств не гарантируется ни ростом экономики, ни региональными экономическими союзами. Набирает обороты продовольственная инфляция. Пошатнулась макроэкономическая стабильность, т.к., начали действовать новые факторы и тенденции в развитии общества. Налицо «разрыв» между уже неработающей старой моделью мирового устройства и ещё не работающей новой.

Глобальный характер, масштабность и системность проявления кризисных явлений нашего времени ставят мировое сообщество перед необходимостью поиска путей выхода на устойчивую траекторию экономического роста и

социального развития. При всем различии подходов, здесь просматривается некоторая тенденция к сближению различных точек зрения, выражающаяся в следующем.

Во-первых, это понимание необходимости реформирования в направлении таких изменений институтов мировой торговой системы в XXI веке, как: реализация тенденции перехода от контроля на границе (ГАТТ) к внутреннему контролю в результате формирования и развития торговых блоков и интеграционных объединений; отдача преимуществ торговым пактам между различными торговыми блоками перед схемами мультилатеральной торговли; переход от фиксированных правил (ГАТТ-ВТО) к взаимодействию, базирующимся на принципах переговорного процесса [1].

Во-вторых, согласие с положением о нереальности использования только лишь страновой базы в качестве основы для формирования глобальной антикризисной программы и формулирования долгосрочных целей развития.

В-третьих, признание усиления значимости регионов и возникших на основе региональной интеграции экономико-политических объединений стран в решении как специфических задач своих территорий, так и расположенных в их пределах страновых и межстрановых экономических структур.

В-четвертых, констатация явно усиливающегося участия государства в регулировании экономических и социальных процессов, причем, не только связанных с созданием благоприятного климата для деятельности отечественного и иностранного бизнеса.

В-пятых, постепенный приход к пониманию того, что выход из кризиса с возвращением к существовавшему до его

МЭР ИЛИ СИТИ-МЕНЕДЖЕР – КОМУ УПРАВЛЯТЬ ГОРОДОМ?

Вопрос о форме управления городским сообществом является актуальным и в то же время историческим. Вопрос этот требует объёмного анализа социально-экономических и политических процессов в городах России.



Валентина ШАЛАШНИКОВА,
преподаватель, аспирант кафедры
государственного, муниципального
управления и социальной инженерии
Российского государственного
социального университета
dublerprefekta@gmail.com

Социально-экономические и политические реформы последних десятилетий привели к радикальным изменениям в жизни российского общества. Всё более значимой становится роль местной администрации в решении социальных проблем жителей российских городов. Круг этих проблем достаточно широк – это социальные вопросы, работа муниципального транспорта, деятельность жилищно-коммунальных служб и т.д. Становится очевидным, что для удовлетворения возрастающих запросов россиян необходимо создание новой профессиональной муниципальной службы.

Но в связи с многообразием возможных подходов к организации городского самоуправления, возникает проблема критериев её создания. По мнению специалистов, занимающихся данной проблемой: «Важнейшее условие достижения социальных целей – профессионализм. Эта характеристика закреплена в федеральных законах, и, по сути, составляет главное инновационное качество новой системы исполнительной власти. Условием эффективной работы исполнительной власти в системе местного самоуправления является профессионализация муниципальной службы. Профессионализм муниципальной службы – это высокоэффективная профессиональная деятельность служащих

В статье даётся функциональный анализ деятельности главы местной администрации по контракту – сити-менеджера. Автор выделяет конкретные преимущества контрактной формы городского управления, доказанные результатами исследования.

Ключевые слова: местное самоуправление, глава местной администрации, контрактно-договорная система, сити-менеджер.

Valentine Shalashnikova. THE MAYOR OR CITY MANAGER – WHO WILL RULE THE CITY?
The article gives the functional analysis of work of the head of the local administration by contract – City Manager. The author identifies the specific advantages of the contract form of urban management, the proven from results of the study.

Keywords: local self-government, head of the local administration, contract system, City Manager.
УДК 35.352

в профессиональной организации» [4].

Поэтому, отвечая на вопрос «Кто должен управлять городом?», в первую очередь, необходимо отметить, что это должен быть профессионал. В муниципальной практике прямое воплощение принципов профессионализма муниципальной службы может быть реализовано в рамках деятельности профессионального управляющего местной администрации – сити-менеджера.

Сити-менеджер – профессиональный глава городской администрации, работающий по контракту с городским советом [1]. Эта модель городского управления подразумевает появление в администрации города высококвалифицированного управляющего, замещающего свою должность на конкурсной основе, и эффективно решающего текущие задачи муниципального образования. При этом вопросы длительной стратегии развития, публичные функции и связь с вышестоящими органами власти остаются за главой города (мэром).

Преимущества данной модели очевидны:

Во-первых, хозяйствующие функции в городе осуществляет профессиональный управленец, а не политик. Он также не является членом представительного органа и исполняет полномочия, которые отведены ему в рамках действующего законодательства и по условиям контракта. Поэтому он не является субъектом политических процессов в муниципальном образовании.

Во-вторых, профессиональный управляющий местной администрации избирается конкурсной комиссией, в которую входят представители как местной администрации и местной Думы, так и региональной власти – избранный несёт тройную ответственность.

В-третьих, главу местной администрации можно освободить от должности

при невыполнении им контракта, собрав двустороннюю комиссию – процедура смены исполнительной власти максимально прозрачна.

В связи с этим, создание института профессиональных городских управляющих может стать доминирующим фактом повышения эффективности местного самоуправления.

Появление института «сити-менеджеров», как формы городского управления, берёт свое начало в США, в известной модели «совет-управляющий». Некоторые исследователи считают, что модель «совет-управляющий» – стала шагом вперёд по сравнению с идеей разделения властей, воплощенной, например, в модели «мэр-совет».

В частности, Честер Ньюленд – американский учёный, исследователь особенностей форм местного самоуправления в США утверждает, что модель «совет-управляющий» позволяет улучшить управление в трёх важных аспектах [6]:

1. Верховная власть отдается всенародно избранному совету, объединяющему и законодательные, и исполнительные полномочия (наподобие парламента);
2. От главных действующих лиц требуется большой гражданский, политический и профессиональный опыт и знания;
3. Отклик на запросы жителей получается более координированным и систематическим.

Вышеперечисленные постулаты являются основой в деятельности любого профессионального управляющего местной администрации. Их соотношение и понимание приводит в реальности к эффективному результату деятельности.

Анализируя концепцию реализации модели «совет-управляющий», можно выделить следующий функционал сити-менеджера:

- хозяйственные функции;

ОБ УСЛОВИЯХ ФОРМИРОВАНИЯ МЕСТНЫХ СООБЩЕСТВ

Для современной России исключительно важное значение приобретают вопросы солидарности власти и народа, государства и общества, поскольку устойчивое развитие страны возможно сегодня только в условиях доверия к представителям власти и к властным институтам. Ведущая роль здесь принадлежит местным сообществам как основной региональной общественной преобразующей силе.



Любовь НЕВЕЛИЧКО,
доцент кафедры сервиса, рекламы и
социальной работы Приамурского
государственного университета
им. Шолом-Алейхема, г. Биробиджан
кандидат социологических наук
lnevelichko@bk.ru

Проводимые в настоящее время реформы привели к неоднозначным изменениям в жизнедеятельности людей, проживающих на территориях российских муниципальных образований. С одной стороны, местные сообщества получили больше прав и свобод, финансово-экономических ресурсов, но с другой – возникло и усиливается социально-экономическое неравенство и, как следствие, относительно снижение жизненного уровня населения на значительной части территории России, снижение доверия людей к органам местной власти.

Феномены отчуждённости и анонимности, низкая социально-экономическая и политическая активность населения, его неудовлетворенность решением насущных житейских проблем ведут к росту социальной напряжённости в местных сообществах, усиливают миграцию, провоцируют рост пьянства, наркомании, преступности и других асоциальных процессов. Всё это с очевидностью диктует необходимость оперативного (и стратегического) социологического анализа объективных условий и субъ-

В статье рассматриваются теоретические дискурсы в области изучения общностей как формы социальных отношений. Выявлены факторы, определяющие специфику исторически сложившихся взаимоотношений власти и общества, названы основные характеристики современного менталитета россиян. Определены условия функционирования местных сообществ, предпосылки формирования гражданских инициатив. В качестве гипотезы структурообразующим фактором местных сообществ предложен сетевой характер взаимосвязей между людьми в рамках границ поселений.

Ключевые слова: местные сообщества, жизнедеятельность местных сообществ, локальные сети местных сообществ, гражданское общество.

Lyubov Nevelichko. ABOUT CONDITIONS OF FORMATION OF LOCAL COMMUNITIES

This paper discusses the theoretical discourse in the study of communities as a form of social relations. The factors that determine the specificity of historical relations between the authorities and society, named the main characteristics of modern Russian mentality. The conditions for the functioning of local communities, prerequisites for the formation of civil initiatives. As a hypothesis, structure-forming factor communities proposed network of interactions between people within the boundaries of settlements.

Keywords: local communities, livelihoods, local communities, local network, local communities, civil society.

УДК 316.35

ективных факторов жизнедеятельности местных сообществ, особенностей их складывания, детального анализа их взаимоотношений с органами местной власти.

Показателем сформированности местных сообществ является активное участие населения в решении вопросов местного значения. Известно, что социально-политическая активность населения сегодня является крайне низкой. Основная причина этого – в глубоко укоренившемся в общественном сознании мнении, что невозможно каким-либо образом влиять на политику местных властей, и невозможно действительно контролировать работу органов местного самоуправления. Согласно социологическим исследованиям, проведённым в Еврейской АО и её столице, г. Биробиджане, всего треть опрошенных считают важным участие населения в решении вопросов местного значения, при этом три четверти из них убеждены, что их активность ничего не изменит. Только 25% граждан участвует в иных формах организации жизнедеятельности в муниципальных образованиях, причём, зачастую, это участие оборачивается лишь имитацией полезной деятельности [1].

Подобное состояние социального самочувствия – яркое свидетельство того, что на сегодняшний день местное самоуправление не является «формой непосредственного участия населения» в управлении. Напротив, между местны-

ми властями и населением образовалась своеобразная «пропасть». Отношение населения к органам местного самоуправления характеризуется по преимуществу отстранённостью, неверием в желание и способность местной власти решать проблемы граждан, в бескорыстие её руководителей [1]. Большинство населения привычно дистанцируется от местной власти, не воспринимая её как «свою». Такое отношение во многом обусловлено условиями функционирования местной власти в России: призванные служить интересам местного населения, они представляют собой не самоуправляемую систему с чёткой структурой, кругом обязанностей и финансовых ресурсов для осуществления своих полномочий, а практически полностью зависимое от федеральных и региональных властей «образование». Отсюда и соответствующее отношение населения к местному самоуправлению.

Эта ситуация обусловлена не только реалиями сегодняшних дней. Взаимоотношения государства и общества в России исторически строились на приоритете государственных интересов, и в ближайшие годы трудно ожидать активного участия населения в делах местного значения.

В России, в отличие от стран Запада, исторически сложился такой тип общественной системы, в основе которой лежит приоритет власти перед обществом. В 1902 году, в книге «Государство и



В МОСКВЕ СОВЕРШЕНСТВУЮТ СИСТЕМУ ЗАКУПОК

Недавно в столице прошла совместная пресс-конференция начальника Главного контрольного управления города Москвы Евгения ДАНЧИКОВА и руководителя Департамента города Москвы по конкурентной политике Геннадия ДЁГТЕВА на тему «Перспективы развития системы закупок города Москвы». Предлагаем познакомиться с избранными фрагментами стенограммы этой конференции.



Геннадий ДЁГТЕВ:

Закупка – это не процесс размещения заказа, а весь цикл с момента планирования и доведение её до момента заключения контракта. Дальше, смотрят качество исполнения договора и, если необходимо, применение каких-то мероприятий, касающихся компетенции Главконтроля или Административно-технической инспекции.

В текущем году, в рамках поручения мэра по плану мероприятий устойчивого развития экономики города, мы, вместе с коллегами в рамках межведомственного согласования, смотрим обоснованность закупок. Этот этап распадается на 2 части. Заказчики представляют свои планы закупок, которые рассматриваются попредметно. Сюда попадают закупки стоимостью от 3 млн рублей. На сегодняшний день мы имеем четкую программу мероприятий от всех подведомственных сетей на средства бюджета 2015 года. К этому добавляется экспертное заключение и экспертиза, которая проводится нашими коллегами из Главного контрольного управления Департамента экономической политики или структур, которые с ним взаимодействуют, когда определяется начальная максимальная цена контракта. Это даёт нам эффект почти в 29,5 млрд рублей.

Дальше, это рабочая группа ГРБС. Мы считаем, что это подтверждает заинтересованность и понятные правила для бизнеса, которые приходят на торги и

в открытой добросовестной конкуренции пытаются предложить свои услуги для реализации потребностей, которые есть в городской системе у конкретных заказчиков. Вся эта предварительная работа – эффективность закупочного цикла, она составляет на текущий момент за 1 полугодие 33%. Почему мы на это обращаем внимание? Потому что когда мы смотрим закупки, мы уже видим публичную оферту. Задается вопрос, как она формировалась, какой порядок.

Далее, о закупках малого бизнеса, где есть регуляторы и по Закону №223, и по Закону №44. Почти 20% объема закупок на сегодняшний день – это закупки для субъектов малого и среднего бизнеса. Они участвуют непосредственно на специализированных торгах, на условиях субподряда, и плюс – электронный магазин поставщиков, когда по оферте, которую предлагают субъекты малого предпринимательства, заключаются конкретные договоры. Бывают случаи, когда поставщик даёт в конкурентной гонке высокие предложения по снижению, но не может выполнить договор до конца. В таких случаях – односторонний порядок и применение штрафных санкций.

Главная идеология действующего подхода контрактной системы – сформировавшиеся институты, которые дают 3 постулата: прозрачность закупки, понятность правил закупки, инструменты для доступа бизнеса. Мы видим, что эффект перехода на №44 – централизация, чтобы однотипные или повторяющиеся закупки можно было централизовать и получить эффекты на этапе формирования цены или обоснованности потребности и возможности предложить бизнесу лоты, которые предоставляют бизнесу больший экономический интерес. Это подтверждение того, что аналогичные требования для бизнеса по доступности могут быть реализованы в Законе №223, когда каждый хозяйствующий субъект руководствуется не прямыми нормами закона, как по Закону №44, а своими положениями, которые он утверждает в установленном порядке.

Мы видим также, что экспертиза начальных цен даёт всё большие экономические эффекты. Оценка обоснован-

ности, что в Законе №44 практически не применялось, показывает, что эти эффекты могут быть существенными для экономии расходов.

Мы видим свою задачу во много приблизить по формализации и доступности правил для бизнеса через типовое Положение, которое утверждается в Законе №223.

Когда 44-ФЗ появился, мы увидели, что заказчики начали часть бюджетных средств переводить в хозяйствующие субъекты. Поэтому на сегодняшний день утверждены соответствующее Постановление правительства [Москвы], в котором мы перешли на утверждение типового Положения о закупках для хозяйствующих субъектов, с тем, чтобы бизнес, соответственно, выстраивал свою корпоративную политику, и свои корпоративные правила исходя из типового Положения о закупках. Это существенно влияет на то, чтобы на открытых торгах потенциальные участники получали понятные и приемлемые возможности. Объёмы там серьезные – размещается более 800 млрд рублей. Это то, что мы пока видим на сегодняшний день.

Формат биржи торгов, который мы реализовали с Департаментом информационных технологий на ВДНХ, в павильоне №14, показал, что потребность в разъяснении и обучении потенциальных участников очень высокая. Кроме того, мы имеем возможность предложить бизнесу не только консультирование, но и выйти из павильона №14 с электронным ключом и пулом закупок, на которые он может подавать свои ценовые предложения, сформировав комплект документов. Важно, чтобы и у бизнеса, и у заинтересованного лица было понимание, какой путь пройден до извещения на общероссийском сайте, а так же то, что после заключения конкретного договора, мы можем отслеживать, насколько качественно он исполняется.

Евгений ДАНЧИКОВ:

Всё, что сделано и делается Тендерным комитетом, который у нас отвечает за конкурентную среду, за одно мероприятие и не расскажешь. В городе реализуется принцип, что и регуляторы



ВОЛОГДА: ПАТРИОТИЧЕСКИЙ ДЕСАНТ

Патриотизм не возникает на пустом месте. Его нельзя привить одними только лозунгами и призывами. Необходимы конкретные дела, примеры для подражания, создание особой социальной среды. Всё это сегодня – одна из первоочередных задач как власти, так и гражданского общества.

Несколько лет назад на встрече с представителями общественности по вопросам патриотического воспитания молодежи Президент России Владимир Путин особо подчеркнул важность этого вопроса: «От того, как мы воспитаем молодежь, зависит то, сможет ли Россия сберечь и приумножить саму себя. Сможет ли она быть современной, перспективной, эффективно развивающейся, но в то же время сможет ли не растерять себя как нацию, не утратить свою самобытность в очень непростой современной обстановке. Мы должны строить своё будущее на прочном фундаменте. И такой фундамент – это патриотизм».

В Вологде к организации работы по патриотическому воспитанию молодежи подошли системно. В 2010 году в областной столице при поддержке городских властей был создан «Союз защитников Отечества», объединивший общественные организации ветеранов вооруженных сил и правоохранительных органов. Следующим шагом стало открытие Центра патриотического воспитания на базе культурно-досугового центра «Забота». Новая площадка стала местом притяжения всех патриотических организаций города, а также людей, неравнодушных к истории России и Вологды.

Параллельно на протяжении нескольких лет в областной столице ведется работа по присваиванию школам имен героев-вологжан, открываются музеи воинской славы, реализуется несколько социально значимых проектов патриотической направленности – «Вологодчина – земля героев», «Мы любим Вологду» и другие.

«В основе патриотического воспитания важную роль играет отношение к своей семье, дому, городу, Родине. Но о патриотизме нужно уметь не только говорить. Необходимо, чтобы человек испытал, что это значит – владеть определенными историческими знаниями, быть физически и психологически подготовленным», – говорит глава Вологды Евгений Шулепов.

ОТБЛЕСКИ «ЗАРНИЦЫ»

Отличительная черта Вологды в работе по патриотическому воспитанию молодежи – создание особой среды. Например, год назад городские власти



Зимняя военно-патриотическая игра

инициировали проведение в масштабах всего города «Военно-патриотической игры» с полным погружением в атмосферу военных действий. Проект вызвал большой интерес у молодежи. Сотни ребят рыли окопы, проходили полосу препятствий, участвовали в марш-бросках, жили в палатках. Словом, на своей «шкуре» испытали, каково это – быть солдатом.

Летом 2014 года в игре приняло участие 20 команд, собравших несколько сотен участников: студентов вологодских вузов, работников предприятий, сотрудников учреждений и организаций областной столицы. Зрителей и болельщиков было тысячи. Зимой этого года количество команд выросло ровно в полтора раза.

«В игре принимают участие ребята, которые пришли показать удачу, физическую и стрелковую подготовку, продемонстрировать готовность к защите своего Отечества», – отмечает руководитель общественной организации «Союз защитников Отечества», полковник Михаил Артёменко.

После проведения летней и зимней игр у многих участников появилось желание создать военно-патриотический клуб на базе городского молодежного центра «ГОР.СОМ 35». Его занятия состоят из теоретических и практических

частей и посвящены разным темам: общая физическая подготовка, основы туризма, начальная военная подготовка, гражданская оборона и ЧС, гражданский патриотизм. Членами клуба могут стать все желающие.

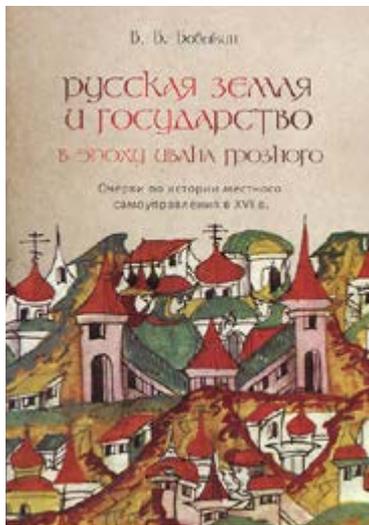
АТМОСФЕРА ПОБЕДЫ

Нынешней год в плане примеров работы по патриотическому воспитанию показателен. Славная дата 70-летия Победы в Великой Отечественной войне стала мощным импульсом для запуска механизма патриотического воспитания детей и молодежи.

Готовясь к знаменательному празднику, глава Вологды Евгений Шулепов подчеркнул, что необходимо «не просто подготовить город к важному событию. Самое главное – создать особую атмосферу Победы в Вологде». На протяжении нескольких месяцев в рамках акции «200 дней до Победы» все городские радио передавали оригинальные сводки новостей с фронта Великой Отечественной войны, начитанные легендарным Юрием Левитаном. Тысячи вологжан окунулись в атмосферу 40-х годов прошлого века, благодаря масштабной исторической реконструкции, развернувшейся 9 мая на главной площади города. На нескольких интерактивных

ЗЕМСКОЕ САМОУПРАВЛЕНИЕ ВО ВРЕМЕНА «ОПРИЧНОГО ПЕРЕУСТРОЙСТВА» РОССИИ

Продолжаем публикацию статей петербургского историка Владимира Бовыкина, автора книги «Русская земля и государство в эпоху Ивана Грозного», объединённых темой поиска исторических корней местного самоуправления в нашей стране.



В научной литературе содержится множество противоречивых, разной степени убедительности мнений о предпосылках, причинах и самой сути одного из наиболее загадочных явлений русской истории – Опричнины Ивана Грозного.

То, что началось зимой 1564/65 гг. и длилось семь с половиной лет, повергало в изумление современников. Теоретические разработки идеологов построения Царства Правды, отрефлексированные в публицистике XV–XVI вв., и направленные на укрепление централизации реформы 1550-х гг., которые в известной степени создавали условия для перехода к новому режиму, еще не были осмыслены в полной мере участниками событий. Ибо, как сказал поэт, «большое видится на расстоянии».

Способ вынужденной самозащиты государства (набор чрезвычайных мер как ответ на вызов) или эксперимент самодержавного духа – Опричина, что бы это ни было «на самом деле», оставила глубокий след в народной памяти, обусловив тем самым возможность каждому новому поколению вновь и вновь обращаться к опыту прошлого. Наш случай – исследование природы и эволюции местного (земского) самоуправления, его взаимоотношений с центральной властью не является исключением.

Замечательные сведения об этих взаимоотношениях находятся в хорошо известных и надежно атрибутированных

Статья посвящена общественному самоуправлению в период «опричного переустройства» России XVI в. В фокусе авторского внимания – социально-политическая активность локальных сообществ, их взаимоотношения с представителями центральной власти на территориях «опричной» и «земской» юрисдикций. Анализ исторических материалов позволяет говорить о сохранении ключевой роли земских институтов в делах местного значения со времён реформ 1550-х гг.

Ключевые слова: Опричина, Земство, государство, местное самоуправление.

LOCAL SELF-GOVERNMENT IN THE TIME OF «OPRICHNINA CONVERSION» IN RUSSIA

The article is devoted to public self-government in the period of the Oprichnina transformation of Russia in XVI century. The author focuses on the socio-political activity of local communities, and their relationships with representatives of the central authorities on the territories of «Oprichnina» and «Zemschina» jurisdictions. Analysis of historical materials suggests the preservation of the leading role of the Zemstvo institutions in the affairs of local importance from the time of reform 1550-s.

Keywords: Oprichnina, Zemstvo, state, local self-government.

УДК 94(470)“16”

источниках. Фокусировка внимания на деталях, на «микроисториях» поможет в определённой мере «навести резкость» и во взгляде на общественно-политическую жизнь в России времён разделённого на Земщину и Опричнину царства.

«И вы б пожаловали, ныне и впредь, пели в церкви во все дни молебны соборно и по кельям, молили всеильного Бога... об устройении земском», – наставлял игумена Кириллова монастыря митрополит Филипп в письме от 24 ноября 1567 г [1]. Так правящая элита устами своего духовного лидера озвучила главную проблему разделённого на Опричнину и Земщину царства. Думается, что митрополит, молясь и призывая к молитве за Россию, не делил её на части, но скорбел о состоянии всей Русской земли.

Вся Русская земля, кажется, пребывала в некотором недоумении от действий государя как в зиму 1564/65 г, так и в течение всего периода «опричного переустройства». Выдавая своеобразный карт-бланш на реализацию самодержавных замыслов, широкое представительство от «земли», можно сказать, делегировало царю и часть своих полномочий в деле «земского устройства», заранее одобрило мероприятия по наведению порядка в стране. Но и не более того.

Угроза царя «отставить» своё государство привела московский люд в ужас. Такого ещё не было. Измены и казнокрадство были всегда, но всегда находились на них средства сдерживания и управа. На этот же раз затевалось нечто невообразимое – «учинить... на своем государстве себе опричнину... двор... себе на весь свой обиход учинить особ-

ный». А «государство же свое Московское, воинство и суд, и управу, и всякие дела земские... ведагь и делать боярам, которым... быть в земских». Лишь в случае, если «ратные каковы будут вести или великие земские дела», боярам следовало обращаться к государю. Во всём же остальном велено было «управу чинить по старине».

Царь не предъявлял претензий земству, но положил свой гнев и опалу на тех, кто «его государство людям многие убытки делали и казну его государскую тошили», кто, имея поместья, вотчины, жалования и кормления, о государстве и «о всем православном христианстве не хотят радеть... не хотят крестьянство оборонять», но сами чинят им насилие и от службы уклоняются [2]. Соответственно, пересматривать или отменять результаты земской реформы 1550-х гг. не предполагалось.

«У государя нашего, – писал самодержец, прикрываясь чужим авторством, – опричнины и земского нет; вся его царская держава в его царской деснице» [3]. Думается, что Грозный как не разделял «все православное христианство», так и в мыслях не держал вмешиваться в существующий порядок местного самоуправления, функционирование которого, заметим, обеспечивало основную часть доходов нового «особого двора».

Он ставил себе задачи другие – космического (эсхатологического) масштаба. Другое дело, что практическая реализация этих задач в совокупности с иными обстоятельствами привели страну к катастрофическим последствиям.

Инструмент (опричный двор) и механизм воздействия (террор), с помощью которых царь-реформатор вознамерил-