

Колонка главного редактора



Геннадий ЛЕОНОВ
Главный редактор
член Экспертного совета ВСМС
член Союза писателей России

A handwritten signature in black ink, which appears to be 'Леонев'.

СНовым годом, наши дорогие читатели! Желаю Вам и Вашим близким крепкого здоровья, стабильности во всем и чтобы в наступающем году радостных мгновений было больше, чем грустных.

Хотелось бы и нашему местному самоуправлению пожелать решить все те проблемы, которые уже который год тормозят реформу, и двинуться дальше на благо всему нашему российскому народу. Вот уже одиннадцать лет я обращаю эти пожелания от имени журнала «Самоуправление». К сожалению, должен констатировать, что раньше оптимизма было больше.

Вроде, слова говорим правильные и проблемы видим, даже, в общем-то, знаем, как их решать. А жизнь становится напряженнее, правда, веселее. Впрочем, веселье это, скорее, от некой безнадежности. В одной советской пьесе герой постоянно говорил: «Нам надо сосредоточиться». Вот и нам тоже надо остановиться, оглядеться и сосредоточиться. А то ведь, только мы возмущенно прокричим о какой-то проблеме, как, не успев толком ее осознать, тут же начинаем орать о другой.

Да, как говорится в одной Книге, сначала было слово, но затем-то должно следовать дело. Сегодня же складывается такое ощущение, что забалтывается вообще все. Из всех утюгов несутся вопли не совсем адекватных «политологов», «финансистов», «экспертов» и прочих экстрасенсов. Прямо так и хочется крикнуть «слово и дело», да только словоблуды нынче в моде, да и не без связей.

Ну, хватит лить слезы. Как говорил Павка Корчагин, смены не будет, но мы-то здесь. И давайте, все-таки, переходить от слов к делам.

Читайте в новом году журнал «Самоуправление»!

Журнал «Самоуправление» включен Высшей аттестационной комиссией Министерства образования и науки Российской Федерации в Перечень российских рецензируемых научных журналов, в которых должны быть опубликованы основные научные результаты диссертаций на соискание ученых степеней доктора и кандидата наук.

РЕДАКЦИОННЫЙ СОВЕТ

Председатель:

БЕЛОВ В. Г.

Президент Вольного экономического общества Москвы
д.э.н., профессор, академик РАЕН

Заместитель председателя:

ПИЩУЛИН О.В.

Вице-президент Вольного экономического общества Москвы,
председатель Комиссии по совершенствованию корпоративного управления, к.э.н.



№4 (109) 2017 г.

ЧЛЕНЫ СОВЕТА:

БЕЗНАСЮК А.С.

Член Высшей квалификационной коллегии судей РФ
д.ю.н., профессор

БЕЛИКОВ В.Ф.

Председатель Совета муниципальных образований Санкт-Петербурга, к.в.н.

ВИДЯПИН В.И., д.э.н., профессор

ДВУРЕЧЕНСКИХ В.А.

Председатель Контрольно-счетной палаты Москвы, к.ф.н.

КИДЯЕВ В.Б.

Президент Общероссийского Конгресса муниципальных образований (ОКМО) член Комитета Государственной Думы РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления

ЛЕОНОВ Г.Ю.

Главный редактор журнала «Самое управление»

САВЕЛЬБЕВ Ю.В.

Глава городского поселения Истра

СЕМЕНОВ С.Г.

к.п.н., доцент

СЕРЕГИН В.П.

д.ю.н., профессор

ТИМЧЕНКО В.С.

Председатель Экспертного совета ВСМС,
к.э.н.

ЧЕРНЫШОВ М.М.

д.в.н., профессор

ШАПОШНИКОВ А.В.

Председатель Московской городской Думы,
к.ю.н.

Всероссийский журнал о ходе реализации Федерального закона №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации»

Издается с 2006 года

Издатели:

ООО «Арбат-Финанс»,

Вольное экономическое общество Москвы

Журнал зарегистрирован в Федеральной службе по надзору в сфере связи, информационных технологий и массовых коммуникаций Свидетельство ПИ ФС77-44206 ISSN 2221-8173

Адрес редакции:

121099, г. Москва,

ул. Новый Арбат, д. 36

Тел: (495) 690-81-66

E-mail: ak-sam@bk.ru

Главный редактор:

Геннадий ЛЕОНОВ

Заместитель

главного редактора:

Антон КАПУСТИН

Верстка и дизайн:

Павел СЕМКИН

Корректурa:

Тайсия СЕРЖАНТОВА

Журнал отпечатан

в ООО «Тверской Печатный

Двор» 170100, г. Тверь,

ул. Московская, д. 82

Тел.: (495) 268-06-45

При цитировании материалов ссылка на журнал обязательна.

За содержание рекламы ответственность несет рекламодатель.

Мнение авторов может не совпадать с мнением редакции.

В НОМЕРЕ:

ФОРУМ

О некомпетентной власти, научной грамотности и самоуправлении4

ИЗ ГОСДУМЫ РФ

Бюджет – всему голова9

МСУ В МОСКВЕ

Столичное – не значит отличное13

Москва, как и вся страна, должна жить по закону17

МСУ в Москве: что делать?20

ВЕКТОР РАЗВИТИЯ

О совершенствовании управления муниципальным имуществом24

АКТУАЛЬНЫЙ КОММЕНТАРИЙ

Об отношениях экономического федерализма и проблемах муниципальных бюджетов30

Совершенствование системы распределения налоговых доходов между бюджетами различных уровней как направление повышения финансовой устойчивости муниципальных образований37

Проблемы молодежного представительства в местном самоуправлении42

Перспективы применения технологии блокчейн в государственном и муниципальном управлении47

О проблемах в сфере развития спортивной инфраструктуры муниципалитетов53

ВЕСТИ ИЗ РЕГИОНОВ

О путях совершенствования межбюджетных отношений на региональном и местном уровнях58

Экономические принципы инвестиционно-инновационной деятельности в регионе63

МЕЖДУНАРОДНЫЙ ОПЫТ

Местное управление и самоуправление в Индии68

ПАРТНЕРЫ И ПОБРАТИМЫ

Роль «народной дипломатии» в развитии международного межмуниципального сотрудничества74

СТРАНИЦЫ ИСТОРИИ

Самоуправление инородцев как фактор государственного управления79

ЕСТЬ МНЕНИЕ

Об эффективном стимулировании перехода России к экономике знаний (Окончание)84

Дороги России. Записки отпускника91

Классик и современники94

О некомпетентной власти, научной грамотности и самоуправлении

В России вновь актуальны вопросы: «Что мешает социальному развитию?» и «Что может ему способствовать?».



Владимир ВОРОЖИХИН,
Советник Президента ВЭО Москвы,
в.н.с. Финансового университета
кандидат экономических наук
vorozhikhin@mail.ru

Екатерина II, переписываясь в свое время с великими французскими просветителями Вольтером и Дидро и обдумывая возможность отмены в ее стране крепостного права, приходила к выводу: все это не для России, по крайней мере, не сейчас. Некоторые историки считают, что Екатерина мечтала о освобождении крестьян, строила проекты этого освобождения, но взойдя на престол, не могла нарушить свой союз с господствующим сословием. Не отступая от своих воззрений, она поступала вопреки им [1].

В 1773 г. Дени Дидро приезжал в Петербург с целью не только поблагодарить Екатерину за ее подарки, но и убедить дать свободу народу: «Почему Россия управляется хуже Франции? Потому что свобода личности сведена здесь к нулю, верховная власть слишком еще сильна и естественные права слишком еще урезаны...» [2].

В 1767 г. Екатерина созвала Комиссию об Уложении и, попутно, организовала обсуждение возможности отмены в России крепостного

Статья посвящена взаимосвязи уровня социального развития страны с научной грамотностью ее элиты и общества и с развитостью местного самоуправления на ее территории.

Ключевые слова: социальное развитие, научная грамотность, гражданское общество, самоуправление.

Vladimir Vorozhikhin. ABOUT NON-COMPENSATIONAL AUTHORITY, SCIENTIFIC LITERACY AND SELF-GOVERNMENT

The article is devoted to the interrelation of the level of social development of the country with the scientific literacy of its elite and society, and with the development of local self-government on its territory.

Keywords: social development, scientific literacy, civil society, self-government.

УДК 342.5:330.101:342.25

права. Жаркие споры, с элементами противодействия и неверия в возможность самостоятельного и успешного развития крестьянства, не остановились с закрытием Комиссии и продолжались в обществе вплоть до 1861 г., когда, после формальной отмены крепостной зависимости крестьянства, помещики, получив выкуп за землю, в большинстве своем, укатили в «просвещенную Европу», не вкладывая полученные деньги в собственную страну.

Социальное развитие России было затруднено и в последующие времена – рост империи, Первая мировая и Гражданские войны, индустриализация и коллективизация при Сталине, Вторая мировая война – мы всегда находились в ситуации, являющейся чрезвычайной или крайне близкой к ней. Фактически крепостное право окончилось в 1957 г., когда крестьяне получили паспорта и право приобретаться к возможностям относительно свободной городской жизни. Потом последовал волюнтаризм Хрущева, потом застой, потом крах СССР...

Пик социального развития и возможностей самоуправления – 1990-1991 гг. [3].

Сегодня социальное развитие России опять тормозится очередной совокупностью внешних и внутренних факторов, растет социальное расслоение, ограничиваются доходы населения, самоуправление практически потеряло свою самостоятельность. Реальные доходы населения упали и вернутся к уровню 2013 г. только к 2022 г. [4]. К 2035 г. пенсии останутся на 4% ниже уровня 2013 г. С другой стороны, 19% доходов россиян приходится на социальные выплаты – это исторический рекорд [5].

О НАУЧНОЙ ГРАМОТНОСТИ

Принятие решений требует определенной подготовки и специальных знаний. Знание бывает научным, экспертным и обыденным (бытовым).

Научная грамотность определяет их соотношение в жизни каждого человека (сообщества) и общества в целом. В эпоху «информационного потопа» мы не обрабатываем 80% информации, теряя знания о самом важном – происходящих кардинальных изменениях.

Для решения многих вопросов мы вынуждены полагаться на экспертное знание, которое имеет доверительную основу – мы выбираем эксперта на основе интуиции и списка его успешных дел. Хотя это далеко не всегда гарантирует адекватность его знаний по конкретному вопросу. Во многих вопросах мы пользуемся знаниями, приобретенными на бытовом уровне, а также другими ненаучными формами познания.

В современной ситуации знания быстро устаревают, меняется их характер, они усложняются, становятся меж- и трансдисциплинарными, описывают новое быстро формирующееся многомерное пространство.

Потеря нового измерения экономического пространства – это ошибки, невозможность решения наболевших проблем, потеря важных возможностей развития, неконкурентоспособность и утрата экономической безопасности. Причем в быстро трансформирующейся новой экономике – цифровой, экономике знаний, в которой в результате промышленной революции 4.0 обновляются технологии и промышленное оборудование.

В условиях углубляющейся глобализации знаний недостает всем, но наиболее критичен недостаток знаний для лиц, принимающих решения. Расширение спектра знаний требует

вовлечения в принятие решений большего их объема, что, в условиях быстрого роста знаний во всех направлениях человеческой деятельности, означает необходимость привлечения к процессу все большего числа экспертов.

В рамках методологии научного познания принято различать методы анализа существующего научного знания и методы получения нового знания, которые называются методами научного исследования. Именно эти методы представляют наибольший интерес для будущих исследователей. Хотя они не могут заменить талант и творчество, тем не менее служат важным подспорьем в процессе поиска истины, организации и контроля исследования [6].

Определение научной грамотности опирается на три важнейших ее компонента [7]:

- понимание научных методов (например, формулировка и тестирование гипотез, вероятности/риска, причинной обусловленности против корреляции);
- знание содержания (например, знание основных фактов, понятий и словаря); и
- понимание науки как социального процесса (например, критерии назначения экспертных знаний, роли экспертной оценки, накопления принятых результатов, существования мест проведения обсуждения и критического анализа и природы финансирования и конфликтов интересов).

Научная грамотность необходима для работы со сложным производственным оборудованием и сложными бытовыми приборами. Еще более важна научная грамотность при работе с людьми. Необходимо определить профиль научной грамотности для органа власти. Для достижения конкурентоспособности в сфере стратегического управления профиль научной грамотности работников этого органа должен совершенствоваться.

О ЛИДЕРСТВЕ БЕЗ КОМПЕТЕНЦИЙ

Один из важнейших барьеров на пути социального развития и распространения научной грамотности сформирован в среде наших управленческих элит.

Наши элиты восприняли западный (американский) стиль жизни, – «чтобы много иметь, надо много работать», отчасти декларативный и в определенной степени лицемерный. В обиход вошел индивидуалистический культ лидерства и деструктивного успеха, преврат-

но понятый и неверно истолкованный: «Ты должен быть победителем!». Если ты к этому не стремишься, ты – неудачник, «лузер». В понимании человека, не отягощенного подлинной культурой, быть лидером – значит, любым способом возвыситься над окружающими [8].

Статус должности становится гарантией правоты и фундаментом самооценки. Недостаток знаний позволяет оставаться в неведении о собственной неграмотности персоны. Отсутствие сомнений – один из признаков отсутствия достаточной грамотности и компетенций. Лидерство без компетенций стоит недорого и в период кризиса обесценивается.

Приверженность приятному упрощенному либерализму со стороны значительной части элит и прагматичной власти легко объяснима:

- рынок сам все расставит на места («Царствуй, лежа на боку!»);

- для рынка свойственно реализовывать личные интересы, не отвлекаясь на нужды «ближнего»;

- проблемы каждый решает самостоятельно, труд нужен лишь для того, чтобы защищать собственный статус;

- бизнес должен быть только у того, кто в состоянии его защитить, «кинуть лоха» и морально, и пристойно – побеждает сильнейший.

Угроза для статуса связана, в основном, с наличием стратегии развития – появляется забота объяснить, почему не получилось достичь соответствующих показателей, и действовать тут надо с осторожностью, поскольку показатели утверждены вышестоящим чиновником. Поэтому стратегии должны быть преимущественно декларативными, а для разъяснений, почему все получилось «как всегда», нужно хорошо владеть особым оружием власти – языком.

Чтобы у населения было меньше вопросов, нужна такая «наука», которая задним числом может объяснить все, что угодно. Нужно «образование», достаточное для формирования квалифицированного потребителя. Нужна «культура», ненавязчиво (и навязчиво тоже) подчеркивающая сложность и важность труда чиновников, объясняющая их высокий общественный статус. Нужна такая система продвижения по службе, которая не требует излишних знаний. Замы должны быть не слишком креативны, так как это угроза. Много людей с настоящим образованием – угроза. Стратегическое планирование – угроза. Творчество

– угроза. Соответственно, вопреки угрозам, реализуется административное – «ручное» – управление, хотя подобно оно не предупреждению пожара, а разбору руин, когда все уже сгорело.

Научная грамотность – страшный враг такой проекции государства. Фактически мы движемся к формированию «общества некомпетентности».

Деграция системы образования в нашей стране отчасти уже состоялась. Заметно падение престижа образования и профессиональной грамотности. Молодежь считает, что продвижение по карьерной лестнице зависит вовсе не от профессиональных знаний, а от наличия необходимых связей, приятности в общении, и пробивных способностей. Важнейшее преимущество российского образования – доступность, однако качество образования низкое и в перспективе ведет к формированию цифрового разрыва нового поколения [9].

В условиях стремительной трансформации мироустройства знания быстро устаревают и все большее распространение приобретает псевдо-знание. Многие считают почерпнутую из Интернета информацию надежной и валидной, так формируется поверхностное мышление со сниженной критичностью, ведущее к некомпетентности (ловушка Данинга-Крюгера). Нужен широкий профессиональный кругозор – как учит герменевтика, невозможно понять глубоко часть явления, не зная целого [8].

О ВЗАИМОСВЯЗИ НАУЧНОЙ ГРАМОТНОСТИ И САМОУПРАВЛЕНИЯ

Научная грамотность реализуется в рамках социальных коммуникаций, делегировании полномочий более знающему конкретный вопрос, обсуждении предложенного решения и его последствий. Поэтому важно, в каких формах она может развиваться.

Самоуправление есть важнейшая форма поддержки и распространения научной грамотности. Его антиподом выступает иерархическое администрирование, которое приводит к подмене целей управления – приоритетом становятся цели защиты административного статуса и личного благополучия. Социальные несовершенства системы управления становятся основой возникновении коррупции и управленческих ошибок.

Ограниченность эффективности и производительности в работе институтов государственного управления является одним из барьеров на пути социального развития. Так в городе Сосновый Бор Ленинградской области был проведен эксперимент, в ходе которого 3-5 % местного бюджета предлагалось распределить самим горожанам. Население проявило готовность активно участвовать в решении такого рода вопросов. «Чувство налогоплательщика» в основном возникает на местном уровне, именно поэтому там нужно поддерживать и стимулировать создание форм оплаты налогов.

Научная грамотность определяется для личности, сообщества и общества в целом. Социальное развитие является вторичным по отношению к формированию научной грамотности. Видимо, крайне важно выделять научную грамотность еще для двух социальных групп – научных сообществ и представителей власти.

Научная грамотность общества выявляется во взаимодействии групп общества, форм научной и ненаучной грамотности, а также ложного знания. Параллельно с определением научной грамотности, доступом к источникам научного знания, необходимо рассматривать вопросы распространения ложного знания и формирования псевдонауки. Причем человек, имеющий научную грамотность в одной сфере, может не только быть недостаточно грамотным в другой сфере, но и становиться источником распространения ложных знаний.

О САМОУПРАВЛЕНИИ И ГРАЖДАНСКОМ ОБЩЕСТВЕ

К сожалению, местное самоуправление в России так и не стало эффективно работающим институтом народовластия, реализующим социальные, политические и гражданские инициативы.

Важно выявить причины низкого уровня гражданского участия в решении вопросов местного значения и определении приоритетных направлений развития форм самоуправления на муниципальном уровне публичной власти. Открытым остается вопрос о политических формах непосредственной демократии в современных муниципальных практиках. Все это предопределяет актуальность исследования системы муниципальной власти в современной России [10].

Реальное «свертывание» демократических преобразований требует от топ-управленцев постоянного мониторинга политических процессов, связанных с властью на местах. Доминирующее положение занимает вектор «встраивания» муниципалитетов в систему государственной власти, включения жизни местных сообществ в орбиту влияния политических партий, минимизации волеизъявления народа по вопросам местного значения.

Другой вектор развития муниципальной власти связан со становлением общественной или неполитической составляющей самоуправления [10].

Самоуправление как эффективный институт управления требует опоры на развитое гражданское общество. Самоуправление формируется на основе практических дел. Практические дела требуют профессиональных знаний, чтобы обосновать и доказать правомочность своих предложений, подходов и точки зрения. Причем убедить нужно и чиновника, за которым остается право принятия решения. Важность гражданской активности декларативно признается всеми политиками и чиновниками, вплоть до высших управленцев страны. Количество правок Федерального закона №131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» [11] к настоящему времени превысило все мыслимые пределы. Причина заключается в том, что самоуправление является мощнейшим источником политической силы, способным смести любые административные построения, нарушающие его интересы.

Сущностью самоуправления является реализация индивидуальной воли человека, совпадающая с интересом всего сообщества или большей его части. Самоуправление связано с развитием социально-культурных отношений, детерминирующих формы его осуществления [10].

Низкий уровень общественной активности в муниципалитетах современной России обусловлен объективными факторами: на местном уровне ангажированность политических симулякров видна более отчетливо, поэтому население не стремится оказывать им свою поддержку. В то же время политические руководители, сетуя на пассивность и инертность населения, часто целенаправленно противодействуют социальной активности сограждан. В российской политической практике домини-

нирует принцип факультативности в осуществлении общественного самоуправления, исключая профессиональную деятельность специалистов, организующих и координирующих население при решении вопросов местного значения.

Гражданское общество является одним из столпов самоуправления. Для повышения своей роли и значимости местному самоуправле-

нию нужно готовить собственных активистов и поддерживать активное восприятие жизни у населения. А это невозможно вне научной грамотности местных профессиональных сообществ, способных сформировать научно обоснованную позицию по любому из практических вопросов, а также грамотных управленцев, способных принимать решения с использованием таких обоснований.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ:

1. [Электронный ресурс] – URL:<http://www.rushist.com/index.php/platonov-lectures/1916-krepostnoe-pravo-pri-ekaterine-ii> (дата обращения 07.07.2017).
2. [Электронный ресурс] – URL: <http://www.islit.ru/txt/ruslit18/75.htm> (дата обращения 10.07.2017).
3. Белов В.Г. Самоуправление и революция // Самоуправление. – 2017 – №1 (106). – С.3-6.
4. Минэкономразвития назвало срок возвращения доходов граждан к докризисному уровню// Оф. сайт газеты «Ведомости». – [Электронный ресурс.] – URL:<https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2017/05/31/692224-dohodi-vernutsya> (дата обращения 10.07.2017).
5. Доходы россиян вернуться к докризисному уровню только в 2022 году, а пенсии – никогда// Оф. сайт газеты «Ведомости». – [Электронный ресурс.] – URL: <https://www.vedomosti.ru/economics/articles/2017/05/31/692224-dohodi-vernutsya> (дата обращения 10.07.2017).
6. Рузавин Г.И. Методология научного познания: Учеб. пособие для вузов / Г. И. Рузавин. – М.: ЮНИТИ-ДАНА, 2009. – 287 с.
7. Science Literacy: Concepts, Contexts, and Consequences – NAP, 2016, 166 p. – P.3
8. [Электронный ресурс] – URL: <http://www.econfin.ru/archives/13965>
9. Ворожихин В.В., Корягина Е.Д. Образование для инновационного развития страны // Труды Международной научно-практической конференции «Образование для инновационного развития страны», ISBN 978-5-9500297-3-8.
10. Фомин А.Н. Самоуправление в системе муниципальной власти современной России - автореферат диссертации на соискание ученой степени кандидата политических наук – Волгоград: ФГБОУ ВО «Российская академия народного хозяйства и государственной службы при Президенте Российской Федерации» 2017 – 35 с.
11. Федеральный закон от 6 октября 2003 г. №131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» // СПС КонсультантПлюс

ВНЕСЕНЫ ИЗМЕНЕНИЯ В ФЗ №131 И В КОДЕКС ОБ АДМИНИСТРАТИВНОМ СУДОПРОИЗВОДСТВЕ

Федеральный закон направлен на уточнение процедуры избрания главы муниципального образования в случае досрочного прекращения полномочий на основании правового акта высшего должностного лица субъекта РФ об отрешении его от должности. В частности, устанавливается, что если глава муниципального образования, полномочия которого прекращены досрочно, обжалует в судебном порядке правовой акт об отрешении его от должности, избрание нового главы муниципального образова-

ния не допускается до вступления решения суда в законную силу.

Законом также сокращается до 10 дней срок подачи административного искового заявления, апелляционной жалобы, представления на решение суда по административному делу об оспаривании такого правового акта высшего должностного лица субъекта РФ об отрешении от должности главы муниципального образования и срок рассмотрения таких административных дел.

Бюджет – всему голова

На сегодняшний день в России нет идеальных методик сбалансированности бюджетов всех уровней, распределения налоговых полномочий между центром и территориями, обеспечения разумного соотношения самостоятельности на местах и подконтрольности центру. Своими соображениями на эту важнейшую для развития страны тему с нами поделился член Комитета ГД РФ по федеративному устройству и вопросам местного самоуправления Денис ПАРФЕНОВ.



В повестку дня практически каждого пленарного заседания Государственной Думы РФ входит от 60 до 120 законопроектов. Безусловно, все они так или иначе влияют на жизнь страны, однако есть несколько базовых вопросов, без решения которых сложная социально-экономическая, да и непростая политическая обстановка не улучшатся. К таким базовым вопросам относятся проблемы бюджета, налоговой системы, собственности, избирательное законодательство и устройство политической системы. Тема бюджетного федерализма в связи с этим также является важнейшей, поскольку напрямую связана с эффективностью управления на местах, в регионах и муниципалитетах, с самой способностью власти обеспечивать достойную российским гражданам жизнь.

Бюджетная система с сильным федеральным бюджетом и, соответственно, централизацией налоговых полномочий и налоговой базы, яв-

ляется характерной чертой российской модели налогового федерализма. В части формирования бюджетов федерального, регионального и местного уровней такая политика способствует централизации бюджетных и налоговых полномочий, при одновременном ограничении полномочий на нижестоящих уровнях. Одновременно с этим полномочия, передаваемые в регионы центром зачастую обеспечены финансово в несоразмерном объеме.

Следует подчеркнуть, что бюджетно-налоговая политика была в основном ориентирована на приоритеты, обеспечивающие максимальную концентрацию финансовых ресурсов в федеральном бюджете. Более половины доходов консолидированного бюджета составляют доходы федерального бюджета, доходы регионов – немногим более трети.

Начиная с 2010 г., можно наблюдать снижение доли налоговых доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации в общих налоговых поступлениях консолидированного бюджета Российской Федерации. Она уже приближается к 40%. Также наблюдается снижение налоговых доходов регионов по отношению к ВВП.

В налоговых поступлениях региональных бюджетов основную долю занимают не региональные и местные налоги, а отчисления от федеральных налогов. Таким образом, доля собственных налоговых доходов остается незначительной. Несоответствие налоговых полномочий регионов и муниципалитетов объему их расходных полномочий способствует увеличению количества дотационных территорий, воспроизводит дефицитность региональных и местных бюджетов. В результате, субъекты Фе-

дерации оказываются в полной зависимости от центра по причине более высокой зависимости их бюджетов от безвозмездных отчислений, нежели от налогов.

Имеет место крайняя неравномерность экономического развития страны и налоговых отчислений: так, при поступлении налогов, сборов и иных платежей в консолидированный бюджет за I полугодие 2017 года город Москва дал 17,9% всех поступлений, а 5 регионов России дали меньше 0,1% каждый.

Ярко выражена сверхконцентрация экономики, населения в городах федерального значения. Две трети налоговых доходов формируют сегодня 10 российских регионов, где проживает 27% населения страны, 80 процентов налога на прибыль – 15 регионов, 95 процентов НДС – 13 регионов. ВРП на душу населения между пятью регионами с максимальными и минимальными значениями отличается более чем в 20 раз.

Соотношение налоговых полномочий с объемом расходных полномочий, как уже отмечалось, складывается не в пользу регионов. Решение проблем в социальной сфере, на исполнение расходных обязательств которой уходит свыше 70 процентов средств региональных бюджетов, невозможно в рамках продолжения политики перераспределения расходов внутри действующей конструкции консолидированного бюджета.

Необходимость выполнения социальных обязательств, а также майских указов 2012г., породила своего рода ловушку для регионов: необходимы инвестиции в реальный сектор экономики для создания налогооблагаемой базы, но весьма ограниченный бюджет почти целиком поглощается социальной сферой.

Фактически вопросы развития отодвигаются тем самым на второй план, а на первый выходят проблемы элементарного выживания. Очевидно, что в условиях падения внутреннего спроса из-за сокращения реальных доходов граждан на протяжении уже 36 месяцев, на первый план выходят вопросы стимулирования этого спроса. Необходимо искать резервы для его роста. Следует постараться преодолеть те узкие места, которые существуют на данный момент. Наличие этих узких мест обусловлено не только текущей очень скверной ситуацией, многие из проблем сформировались еще в 2000-х годах.

Хронической является ситуация неадекватной оценки бюджетных доходов в начале финансового года, что приводит к тому, что эти

оценки являются заниженными. То есть план остается ниже, чем фактическое исполнение по итогам года. Соответственно, это приводит к ситуации, когда недооценивается возможности по финансированию расходов.

Ярким примером здесь является заложенная в федеральный бюджет на 2018 цифра на уровне 40\$ за баррель. При этом уже сегодня цена на нефть составляет 58\$ и предпосылки к обвалному падению не предвидится. Учитывает прогнозный уровень доходов от экспорта сырья на уровне 39% доходной части бюджета, очевидно, что будут образованы значительные, миллиардные резервы, ожидать использования которых для развития экономики, к сожалению, не приходится.

Ситуация всех последних лет – это проведение бюджетной политики, которая ориентирована на решение одной задачи – сбалансированности бюджета. Это, вне всяких сомнений, важная задача, но только одна из целого множества. Бюджет на 2018-2020 гг. предусматривает сокращение дефицита до 0,8%. При этом о стимулировании экономического роста речи не идет, несмотря на многочисленные декларации.

Достаточно важная проблема – это неравномерность финансирования бюджетных расходов в течение финансового года. Для этого есть, конечно, объективные факторы, но всегда следует принимать в расчет, что расходы в декабре меньше, чем расходы в январе, инфляции, только официальный уровень которой прогнозируется на уровне 4%.

Имеются и существенные вопросы к качеству прогнозирования доходной и расходной частей бюджетов. Уже упомянутая ситуация с ценами на энергоносители не является единственной. Вопросы к прогнозированию налогооблагаемой базы и, в том числе, к прогнозированию уровня цен, так как доходы – это номинальная величина, налогооблагаемая база – номинальная величина, и здесь следует внимательно следить как за объективной динамикой экономических показателей, так и за динамикой цен.

Перспективы возврата к хоть сколько-нибудь устойчивому экономическому росту упираются в решение проблемы стимулирования внутреннего спроса как со стороны населения, так и со стороны государства и бизнеса. В этой связи та же самая парадигма сокращения бюджетного дефицита, будучи правильной с одной стороны, с другой на самом деле означает противоречивую бюджетную политику, которая

не стимулирует внутренний спрос, а, напротив, его сокращает. Это становится ещё одним серьезным фактором, сдерживающим возможности роста, наряду с высокой налоговой нагрузкой и высокой ключевой ставкой Центрального банка.

Целесообразно также двигаться по пути расширения контрольных полномочий Счетной палаты Российской Федерации и контрольных органов на уровне субъектов федерации. Представляется полезным внедрение инструментов аудита эффективности использования бюджетных средств, направляемых на исполнение всех обязательств региона. Это именно тот случай когда полезным может оказаться изучение зарубежного опыта. Например, в Германии у Счетной палаты (аналогичного органа управления государства) в каждом регионе есть свое региональное подразделение, именно следящее за расходами федерального бюджета.

В своём нынешнем виде бюджетный кодекс закрепляет три стадии контроля: предварительный, текущий и последующий. Предварительный контроль на уровне субъектов федерации можно разделить на контроль со стороны органов исполнительной власти и контроль со стороны представительных органов власти. Контроль предварительный – это контроль на стадии составления бюджета. Начинается он с формирования реестра расходных обязательств. Второй элемент – это обоснованность формирования затрат. Однако, во многих случаях участие тех же органов местного самоуправления носит крайне ограниченный характер. Скажем, в столице Ассоциация муниципальных образований Москвы, играя роль своего рода посредника между московским правительством и муниципальными собраниями районов города, готовит рекомендации по проектам местных бюджетов, которые, в основном, и ложатся в основу принимаемых затем документов. Большинство депутатов не принимают деятельного участия в составлении бюджетов, полагаясь на формируемые извне предложения, что наряду с ориентированностью большинства депутатов на исполнительную власть не способствует обретению органами местного самоуправления полноценной самостоятельности.

Ещё один важный вопрос – реализация программы импортозамещения. Программа эта в значительной мере свелась к декларативным заявлениям и лишь в отдельных аспектах дошла до практически значимых результатов. Большинство отечественных производств при-

надлежит иностранным компаниям со своим оборудованием, со своими комплектующими, со своим капиталом, со своим менеджментом, поэтому они и определяют курс развития производства, ориентируя его на импорт. В сложившейся ситуации необходимо создавать условия для внутренних производителей. Основная роль в этом важном вопросе принадлежит государству, имеющему в своем арсенале достаточное количество инструментов, которые могут изменить ситуацию и переориентировать промышленность, первоочередная роль при этом отводится субъектам Российской Федерации и муниципальным образованиям.

Существенным риском для исполнения региональных и местных бюджетов является повышение уровня долговой нагрузки. За последние 10 лет уровень долговой нагрузки на консолидированные бюджеты субъектов Российской Федерации вырос в 5 раз и сейчас составляет 2,2 триллиона рублей.

Как уже отмечалось, реальные источники погашения долга при этом у многих субъектов Российской Федерации отсутствуют. В такой ситуации возникают риски дефолта регионов, так как у федерального центра ограничены ресурсы для реструктуризации региональных долгов. Многие регионы брали на себя коммерческие долги, с более обременительными процентными ставками. Структура долга с преобладанием рыночных заимствований, приводит к тому, что растут расходы на обслуживание долга, отвлекая тем самым и без того очень ограниченные средства, которые могли бы быть направлены на развитие. Это уже привело к сокращению доли капитальных вложений с 15% в 2011 г. до 10% в 2016 г.

Говоря объективно, Российской Федерации в настоящее время недостает необходимых концептуальных подходов для дальнейшего развития системы межбюджетных отношений. Представляется необходимым разработать новую Концепцию межбюджетных отношений, в которой основное внимание должно быть уделено мерам по укреплению собственной доходной базы региональных и местных бюджетов, оценке эффективности расходов региональных бюджетов и соответствия указанных расходов доходной базе.

1) Разработать механизм компенсации «выпадающих» доходов и дополнительных расходов бюджетов субъектов Российской Федерации в случае принятия федеральными органами

власти соответствующих решений. Законодательно закрепить использование данного механизма компенсации.

2) Рассмотреть возможность изменения нормативов отчислений федеральных налогов и сборов в территориальные бюджеты, в том числе рассмотреть вопрос о зачислении в региональные бюджеты дополнительно 2% от федерального налога на прибыль организаций.

3) Рассмотреть возможность расширения налоговых полномочий субъектов Российской Федерации самостоятельности региональных и муниципальных бюджетов.

4) Внести изменения в Бюджетный кодекс Российской Федерации, предусматривающие ежегодную индексацию фонда финансовой поддержки регионов исходя из уровня инфляции. Установить, что заключение соглашений о предоставлении субсидий из федерального бюджета бюджетам субъектов Российской Федерации должно осуществляться в начале финансового года, а перечисление средств в бюджеты регионов – в первой половине финансового года.

5) Разработать и внедрить на практике методику прогнозирования доходов консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации.

6) Разработать план мероприятий по снижению относительного и абсолютного размера долговых обязательств региона.

7) Разработать и внедрить в практику межбюджетных отношений систему мер поощрения регионов за повышение устойчивости региональных бюджетов.

8) Предусмотреть проведение регулярного аудита эффективности использования бюджетных средств, направляемых на исполнение всех видов бюджетных обязательств регионов.

9) Разработать и внедрить методику выявления неэффективных бюджетных расходов региональных и муниципальных бюджетов.

10) Разработать региональные программы совершенствования администрирования бюджетных доходов.

11) В целях снижения нагрузки на региональные бюджеты рассмотреть возможность повышения степени участия федерального бюджета в софинансировании программ и проектов.

12) Разработать механизм стимулирования субъектов Российской Федерации, своевременно и в полном объеме перечисляющих в федеральный бюджет мобилизованные на своих территориях доходы

Представляется, что в условиях предстоящего роста бюджетных расходов, обусловленного необходимостью реформирования пенсионной системы страны, модернизации оборонно-промышленного комплекса, отечественного авиастроения и автостроения, сельского хозяйства, ускоренного развития инфраструктуры (строительство дорог, коммунальных предприятий и др.), актуальна реализация сценария, основанного на развитии смешанной экономики. Это означает, что бюджетная и налоговая политика государства должна опираться не только на централизацию финансовых ресурсов, создаваемых в стране, и использование этих ресурсов на приоритетных направлениях. Опыт многих стран, включая СССР, показывает, что в периоды кризисов и восстановления экономики централизация финансовых ресурсов дает обществу возможность в короткие сроки достигнуть и превзойти докризисный уровень за счет сосредоточения ресурсов и направления их на мобилизацию индустриального, человеческого потенциала.

ВНЕСЕНЫ ИЗМЕНЕНИЯ В ФЗ №131

Федеральным законом устанавливается возможность введения и использования средств самообложения граждан на территории населенного пункта, входящего в состав поселения, внутригородского района, внутригородской территории города федерального значения, городского округа, либо расположенного на межселенной террито-

рии в границах муниципального района. Решение по данному вопросу будет приниматься на сходе граждан. Таким образом, Федеральный закон позволит решать проблемы конкретного населенного пункта, не затрагивающие территорию всего муниципального образования, в составе которого он находится.



Столичное – не значит отличное

Местное самоуправление, согласно действующей Конституции РФ, не входит в систему государственной власти – органы местной власти должны быть полностью самостоятельными, неподконтрольными никаким вышестоящим инстанциям и проводить в жизнь решения, важные для избравших их граждан.



Наталья ЧЕРНЫШОВА,
депутат Совета депутатов
МО Зюзино в городе Москве

На первый взгляд, основные признаки наличия местного самоуправления в городе Москве присутствуют – проводятся выборы в Советы депутатов, в каждом муниципальном округе (в просторечии они именуются районами) есть свои муниципальные депутаты, имеются муниципалитеты и местные бюджеты. Однако главная проблема в том, что местное самоуправление в столице организовано не согласно Федеральному закону № 131 «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации», а в соответствии с Законом города Москвы № 56 «Об организации местного самоуправления в городе Москве». И вследствие этого отсутствия, практическое воплощение местного самоуправления в столице разительно отличается от того, как оно организовано по всей стране (за исключением, может быть, Санкт-Петербурга и Севастополя, где также есть свои особенности).

И уж совсем ситуация с местным самоуправлением в Москве не соответствует Европейской хартии местного самоуправления 1985 года (ратифицирована Россией в 1998 году), в соответствии с которой «органы местного самоуправления составляют одну из главных основ любого демократического строя». Например, как указано в ст.4 Хартии, «предоставляемые органам местного самоуправления полномочия должны быть, как правило, полными и исключительными», а также, по ст.9, «органы местного самоуправления имеют право, в рамках национальной экономической политики, получать достаточные собственные финансовые средства, которыми они могут свободно распоряжаться при осуществлении своих функций».

Конструкция управления в Москве очень причудлива. С одной стороны – это вертикаль государственной власти в лице мэра, мэрии, департаментов правительства Москвы и далее до префектур и управ, главы которых назначаются мэром. Именно эти структуры распоряжаются более 99% бюджета Москвы. С другой стороны – это муниципалитеты, которые представляют собой местную власть: выборные муниципальные депутаты и местная администрация. На их долю приходится менее 1% бюджетных средств. С такими средствами, находящимися у местного самоуправления, сделать практически ничего нельзя. Благоустройством, озеленением, вопросами ЖКХ и всем тем, что должно быть в ведении местного самоуправления и напрямую волнует местных жителей, занимаются управы. И средства, выделяемые на эту деятельность, практически неподконтрольны избираемым местными жителями муниципальным депутатам.

В Москве сделано «все возможное», чтобы свести роль муниципальных депутатов к минимуму. Ведь власть принадлежит тому, кто

распоряжается бюджетом, деньгами. Практически вся местная власть принадлежит управам, в то время как она должна принадлежать выборным органам. Полномочия органов местного самоуправления были переданы на уровень города якобы в целях «единства городского хозяйства». Тем не менее, вопросы местного значения никоим образом не затрагивают этого пресловутого «единства».

Муниципалитеты не имеют полномочий контролировать бюджетные средства, выделяемые на городские программы. Муниципальные бюджеты были урезаны практически втрое в последние годы, когда муниципальных депутатов вынудили отказаться от значительной части их полномочий. И даже то, что муниципальным депутатам дали полномочия по заслушиванию отчетов глав управ, центров социального обеспечения, заведующих поликлиниками и директоров школ, не изменило общей картины. Депутаты могут только выслушать отчет, задать вопросы и принять отчет к сведению. Даже в том случае, если две трети Совета депутатов выразят недоверие главе управы, решение об увольнении все равно принимается мэром.

И если управы, не являющиеся выборными органами власти, а представляющие собой продолжение вертикали власти, распоряжаются бюджетными средствами для реализации практически всех вопросов, то в настоящее время муниципальный бюджет рассчитан таким образом, что около 70% его идет на содержание аппарата, т.е. на заработную плату и социальный пакет его сотрудников, а также автотранспорт, канцтовары и прочие подобные расходы. В числе тех средств, что идут непосредственно жителям, основной статей расходов являются праздники. И, в общем-то, не является секретом, что местные жители редко узнают об этих праздниках и их посещают, как правило, работники бюджетных учреждений.

Еще одна отличительная особенность местного самоуправления в Москве – это разделение муниципальных депутатов на независимых и подконтрольных действующей исполнительной власти. Понятно, что такая ситуация, когда исполнительная власть негласно дает рекомендации депутатам, является недопустимой. До недавнего времени практически во всех Советах депутатов в Москве большинство составляли подконтрольные депутаты – работники бюджетных учреждений

(поликлиник, школ и т.д.), которых инструктировали, как следует голосовать по тем или иным вопросам.

В частности, в тех, к примеру, случаях, когда на утверждение муниципальных депутатов представляли выделенные управам дополнительные денежные средства, то вместо того, чтобы тратить их на то, что действительно нужно жителям, «подконтрольные депутаты» голосовали за дорогой ремонт фонтана или установку огромного количества деревянных ограждений (пергол) в порядке «благоустройства». А независимые депутаты, выступавшие за то, чтобы в первую очередь узнать мнение жителей района об их насущных нуждах, оставались в меньшинстве.

В Москве сделано «все возможное», чтобы свести роль муниципальных депутатов к минимуму. Ведь власть принадлежит тому, кто распоряжается бюджетом, деньгами. Практически вся местная власть принадлежит управам, в то время как она должна принадлежать выборным органам.

Участие муниципальных депутатов в приемке домов после капитального и текущего ремонта, составляющее в настоящее время значительную долю депутатской деятельности, является спорным моментом, поскольку чаще всего депутаты не обладают достаточным опытом и квалификацией в технической сфере, чтобы в полной мере оценить, насколько качественно и с использованием каких материалов были выполнены те или иные работы. Кроме того, опять же, подконтрольные власти депутаты иногда идут навстречу организациям, выполнявшим работы, и подписывают акты в тех случаях, если жители не в полной мере удовлетворены качеством проведенных работ. Или даже происходило такое, когда независимые депутаты отказывались подписывать акты, и их потом подписывали «подконтрольные депутаты».

Кстати, говоря о капитальном ремонте, следует упомянуть, что списки домов для очередности капремонта могут составляться не только без участия муниципальных депутатов, но

даже без районных структур ЖКХ, которые владеют наиболее полной информацией по степени изношенности жилого фонда. А что касается включения того или иного дома в программу реновации, то это не имеет ничего общего с местным самоуправлением, поскольку никакое самоуправление не может решать вопросы, относящиеся к частной собственности.

Одним из очень важных институтов местного самоуправления являются публичные слушания. В тех случаях, когда в том или ином районе планируются события, которые оказывают влияние на местных жителей, например, строительство каких-либо объектов, жители обычно узнают об этом не от исполнительной власти, а от независимых депутатов. Именно они приглашают людей на встречи, рассказывают им о готовящихся планах, спрашивают об их отношении и собирают подписи (выразить мнение о предмете публичных слушаний можно за неделю до и в течение недели после дня проведения публичных слушаний).

Управам чаще всего невыгодно информировать жителей о планируемом строительстве, поскольку оно, как правило, нужно не жителям, а тем, кто собирается получить от него прибыль, поэтому они стараются как можно меньше информировать местное население о готовящихся планах и проводят публичные слушания «по-тихому». Неудивительно, что исполнительная власть вообще хотела ликвидировать публичные слушания в Москве, и только оперативное вмешательство независимых муниципальных депутатов, подключивших огромное количество москвичей, не позволило этого осуществить.

Кроме того, на публичных слушаниях разрешается выражать свое мнение не только местным жителям, но и сотрудникам различных учреждений, находящихся на территории района, чем активно пользуется исполнительная власть. И зачастую только благодаря действиям активистов и независимых муниципальных депутатов удается отстоять мнение жителей. Надо отметить, что жители никогда не возражают против нужного им строительства поликлиник или станций метро (разумеется, при условии соблюдения всех правил безопасности и шумоизоляции), однако, к сожалению, именно это строительство, как правило, и откладывается на неопределенный срок.

Важно отметить, что именно в тех случаях, когда жителям удавалось высказывать свое мнение по благоустройству территории, планы предстоящих работ корректировались, пожелания по расположению и числу дорожек, лавочек и беседок учитывались, а совершенно здоровые деревья, которые первоначально планировалось вырубить, были сохранены.

Жители столицы сегодня не могут эффективно влиять на общегородские программы, реализуемые московской мэрией. На небезызвестном городском портале «Активный гражданин» обсуждаются, в основном, второстепенные вопросы, а результаты важных для жителей голосований вполне могут быть подвергнуты корректировке. А ведь москвичи должны иметь реальную возможность повлиять на, скажем, этажность домов, которые будут построены по программе реновации, или на обеспеченность районов соответствующей инфраструктурой (детские сады, магазины, школы). Известно много случаев, когда в столице производилась застройка (очередные огромные супермаркеты), ухудшавшая качество жизни жителей близлежащих домов, или незаконно сносились гаражи и объекты малого бизнеса.

Встречи с главами управ на сегодняшний день являются чуть ли не единственной для столичных жителей возможностью обсудить интересующие их вопросы местного значения. К сожалению, в большинстве случаев эти встречи проходят формально, информации о них явно недостаточно, нередко вместо жителей на них присутствуют работники местных бюджетных учреждений.

В настоящее время муниципалитеты практически не имеют в своем распоряжении никакой муниципальной собственности, а именно она наряду с местным бюджетом должна составлять экономическую основу местного самоуправления. Нет муниципальных школ и иных социальных муниципальных объектов, которые отвечали бы потребностям жителей. До недавнего времени в ведении муниципалитетов были хотя бы спортивно-досуговые учреждения, которые теперь перестали быть подотчетны муниципальным депутатам. Нет также никаких полномочий по установлению местных налогов и сборов или по охране общественного порядка (эти полномочия описаны в ст.132 Конституции РФ и ст.15 Федерального закона №131).

На основании всего вышеизложенного, можно сделать вывод о том, что в Москве (речь идет о так называемой «старой Москве»), поскольку на присоединенных территориях «новой Москвы» действует Федеральный закон №131, хотя и там объем полномочий неуклонно снижается) отсутствует местное самоуправление в том виде, в каком оно должно быть в соответствии с федеральным законодательством и Европейской хартией местного самоуправления.

Местное самоуправление в Москве нуждается в серьезном реформировании.

Разделенная в настоящее время местная исполнительная власть в лице управ и выборная представительная власть в форме Советов депутатов и обслуживающих их деятельность администраций должна быть единой, с единым бюджетом и реальной подотчетностью исполнительной власти депутатам. Такого понятия, как управы, нет в других субъектах нашей страны, и в плане реорганизации местного самоуправления Москве с них следует брать пример. Разумеется, в других местах местное самоуправление также не является идеальным и повсеместно тоже подконтрольно исполнительной власти, но хотя бы его организация более-менее приближена к тому, как «должно быть» – как это реализуется в развитых демократических странах.

Полномочия муниципальных депутатов должны быть существенно расширены. И если для начала это могут быть, например, полномочия по утверждению платных парковок и стартовые реновационные площадки на территории муниципального округа, и в целом связанные с землепользованием и застройкой, то в дальнейшем полномочия должны охватывать все стороны жизни муниципального округа, а средства, которые тратятся на территории муниципального округа, должны быть полностью подотчетны муниципальным депутатам.

Необходимо существенно облегчить возможность проведения местных референдумов: в настоящее время в тех муниципальных округах, где Совет депутатов и его глава не захотят быть инициаторами референдума, путь очень сложный – необходимо собирать инициативную группу и большое число подписей в течение ограниченного времени.

В числе форм непосредственного осуществления местной власти, которое также практически отсутствует в Москве, можно также

назвать территориальное общественное самоуправление (ТОС). Это, допустим, может быть объединение нескольких многоквартирных домов на части территории муниципального образования, имеющее собственные властные полномочия (и даже налоговую базу).

Необходимо всячески поддерживать и развивать местное самоуправление в виде Советов многоквартирных домов, которое находится в настоящее время в зачаточном состоянии. В тех домах, где жители активны и создают независимый Совет дома, зачастую, удается проверить, на что расходуются средства, перечисляемые жителями управляющим компаниям, и можно существенно уменьшить эти платежи.

Вопрос о том, какая часть средств московского бюджета должна распределяться на общегородские программы, а какая – использоваться местным самоуправлением, является дискуссионным. В любом случае, пропорция не должна быть 99:1, как сейчас. Возможно, оптимальным соотношением было бы 50:50, как в советское время. И, кроме того, доходная часть муниципального бюджета обязательно должна быть пересмотрена в сторону увеличения отчислений в местные бюджеты налогов на доходы физических лиц и налога на имущество. В настоящее время уже начали появляться законодательные инициативы на эту тему.

Результаты недавно прошедших в Москве (в сентябре 2017 года) муниципальных выборов оказались неожиданными для властей, которые уже привыкли к тому, что в местных Советах большинство составляют подконтрольные им депутаты, которые послушно голосуют за все, что им предлагается «сверху». Теперь в восьми районах столицы независимыми являются все избранные депутаты, в семнадцати районах у независимых депутатов большинство. Эти беспрецедентные до недавнего времени итоги вселяют надежду на возможность преобразований. Например, в настоящее время в обновленных Советах идет активное обсуждение муниципальных бюджетов.

И если новым составам депутатского корпуса, где большинство у депутатов, не зависящих от московской мэрии, удастся доказать, что они могут сделать для москвичей больше полезного, чем ранее делали подконтрольные составы, то это будет настоящей реализацией местного самоуправления в Москве, и доказательством того, что реальное самоуправление способно добиваться реальных результатов.



Москва, как и вся страна, должна жить по закону

На вопросы журнала «Самоуправление», касающиеся современного состояния местного самоуправления в столице России, ответил глава муниципального округа Щукино в городе Москве Андрей ГРЕБЕННИК.

– Андрей Вадимович, скажите, пожалуйста, в чем для Вас заключается смысл понятия «местное самоуправление»?

Он для меня заключается в местном самоуправлении, по-моему, это четкое определение, оно совершенно ясно говорит о том, что местные жители должны иметь возможность управлять своей жизнью.

– То есть, на территории какого-либо района местные жители имеют право решать местные вопросы самостоятельно?

Да, это общемировая практика, она закреплена в Европейской хартии местного самоуправления, к которой Россия присоединилась в 1998 году. Тем более, что жители платят налоги, и они должны видеть улучшение своей жизни.

– Местное самоуправление в городе Москве – существует ли оно?

Совершенно не существует, существует его профанация. Создана видимость, что есть самоуправление, которое имеет какие-то полномочия. На самом деле, если говорить о бюджетных цифрах, то известно, что только 2% денег столичного бюджета может контролировать московское МСУ, а 98% идут через органы государственной власти, и никак самоуправлением не контролируются. И это тот количественный показатель, по которому можно легко определить, есть МСУ на какой-либо территории, или его нет.

– Помимо цифр бюджета, есть ли еще какие-нибудь количественные показатели, с помощью которых можно определить, существует МСУ или нет?

Соотношение полномочий, которые представляются федеральным законодательством и полномочий, которые оставляет московский закон. Исторически сложилось, что Москва – это одновременно и субъект РФ, и город. То есть, органы госвласти Москвы одновременно являются и органами МСУ. В результате чего органы МСУ были созданы в Москве на рубеже XX и XXI веков на основании судебных решений. И органы МСУ создавались органами госвласти Москвы и наделялись соответствующими полномочиями. По данным ЕГРЮЛ, учредителем органа МСУ – муниципалитета «Щукино» – является Правительство Москвы, что уже само по себе грубо нарушает статью 12 Конституции.

Я был впервые избран депутатом в 1989 году, и тогда, действительно, у меня были полномочия. И никто не говорил, что наша деятельность «нарушит городское хозяйство». Сейчас ведь почему МСУ куцее? Мэрия утверждает, что если дать полномочия на уровень МСУ, то нарушатся какие-то там системы городского хозяйства. Но я застал тот период, когда полномочия были и все функционировало. Но потом начались «лихие 90-е», и мэру Ю. Лужкову нужно было осваивать финансовые потоки в городе, нужно было продавать земли, разрушать здания, и конечно депутаты ему мешали это сделать. Лужков за 10 лет снёс 700 памятников архитектуры! И он вместо ранее существовавшей системы представительной власти создал Московскую городскую Думу из 35 депутатов, то есть, вместо 5000 районных и 450 городских депутатов. Лично написал Положение о Московской городской Думе, согласно которому она стала и органом законодательной власти, и органом МСУ. Понятно, что 35 человек ничего не видят и ничего не успевают. Невозможно что-либо контролировать с таким объемом территории. Но он забыл, что есть за-

конодательство, которое обязывает иметь органы МСУ. И только по решению суда МСУ было восстановлено в 1997 году. Поэтому у меня такое критическое отношение ко всем чиновникам. Сейчас мы практически на каждом заседании принимаем решения Совета депутатов, которые предлагают ту или иную корректировку действий исполнительной власти.

- То есть Вы выступаете нормотворческим инициатором?

Да, конечно. И базируется это на опыте работы в нормальных условиях. К слову, я в прошлом году защитил диссертацию в РАН-ХиГС при Президенте РФ, и удивился, что позиция президентской академии практически совпадает с моей: доминировать должны Конституция, Закон, а не какие-то там постановления, распоряжения органов исполнительной власти.

Проблема состоит в том, что вся страна живет по Конституции и по 131-ФЗ о МСУ, а Москва – по 56-му московскому закону, который сузил полномочия МСУ до минимума. Москва должна, как и вся страна, жить по 131-ФЗ.

- По Вашим словам, МСУ в Москве существует только на бумаге?

Да, оно существует только на бумаге. Посмотрим на примере системы капитальных ремонтов. Мэр Москвы говорит населению: «Знаете, вот у нас есть такие важные люди – депутаты Совета депутатов, я им передал полномочия по контролю за капитальным ремонтом». Но в реальности в 124 районах Москвы эти депутаты просто не глядя подписывают все акты капитального ремонта. Только в одном Щукино мы создали целую систему контроля за каждым этапом процесса. Мы создали комиссию, привлекли специалистов. Нет ни одного района, где в результате капитального ремонта не было бы пожаров, затоплений квартир, иных случаев порчи имущества. Вот у нас есть

дом – классический пример того, как обычно проходит капремонт: сначала туда пришли подрядчики с кувалдами, начали разбивать канализацию, чтобы ее поменять. Уронили туда кувалду – куски канализации заткнули всю систему, потом они отключили людям холодную и горячую воду, и летом, в жару, люди были без воды. Потом они разобрали крышу, пошел дождь, промочили 4 этажа. И все это в одном доме! Почему это продолжается? Потому что московские депутаты это подписали, а в Щукино депутаты не подписывают, и поэтому у нас все по-минимуму. Поэтому еще раз говорю, полномочия городом как бы переданы московским районам, а толку что? Депутаты нигде, кроме Щукино, эти полномочия реализовать не могут. Потому что в Щукино глава независимый.

- Возможно ли перенести опыт МО Щукино на остальные муниципальные образования города Москвы? Если возможно, то какие советы Вы бы им дали?

Нет универсального совета. В нескольких районах сейчас избралась независимые депутаты, мы стараемся им какой-то опыт передавать, но в каждом районе свои особенности и свои индивидуальные советы. В рамках сложившихся полномочий нет способа, чтобы МСУ существовало. Проблема состоит в том, что вся страна живет по Конституции и по 131-ФЗ о МСУ, а Москва по 56-му московскому закону, который сузил полномочия МСУ до минимума. Этот закон нужно отменять! Москва должна, как и вся страна, жить по 131-ФЗ. Вот вам и совет.

- Вы считаете, что многие проблемы Москвы можно решить, изменив нормативно-правовую базу МСУ?

Да. Без этого любые действия бессмысленны.

- А как Вы оцениваете московские муниципальные выборы этого года?

Оцениваю резко отрицательно, со стороны их организаторов – органов исполнительной власти города Москвы. Было сделано все, чтобы население не узнало об этих выборах, не пришло на них. Такие выборы не являются выборами, а являются некой «махинацией» с



целью того, чтобы депутатами стали те люди, которых подготовила исполнительная власть и за которых она попросила проголосовать «специальное население» (льготники, инвалиды, бюджетники, так называемые «активисты» и пр.)

- Как Вы относитесь к участию молодежи в выборах?

Нужен сплав мудрости и молодости, это даёт фантастический результат, когда есть и опыт, и задор, и энергия. Сама по себе молодость – не панацея от того, что человек будет делать все хорошо: любому делу надо учиться.

- А как обучиться депутатскому делу, не находясь на депутатской должности?

Есть масса учебных заведений, которые этому учат. Есть специальность «Государственное и муниципальное управление». Запрос на «молодость» сейчас есть, но, к сожалению, избиратель тоже допускает ошибку, ожидая, что молодежь «сделает лучше». Повторюсь – в любом деле для успеха нужен опыт.

- Ваше мнение об успешности реформы МСУ в России? Каковы его перспективы?

А в чем реформа? 131-й Федеральный закон – просто базовый документ, на котором должно строиться МСУ.

- Тогда как Вы оцениваете будущее МСУ в Москве?

Мне очень нравятся два европейских примера. Французское МСУ очень интересно устроено: французские муниципалитеты берут кредит в банке в начале года, и если у них к декабрю не собираются налоги, то федеральный бюджет им просто покрывает недостаток средств. Но у них это записано в Конституции. И второй пример – МСУ в Швейцарии: там практически всё решается сельским сходом. Это и есть самая высшая форма МСУ, когда местное население решает: «А будет тут дорога или нет? Нужен нам магазин или нет?» и т.д.

- Перспективой развития МСУ в России является адаптация зарубежного опыта?

Россия ратифицировала Европейскую хартию местного самоуправления, и это первостепенный документ, принципы которого закреплены и в нашей Конституции, поэтому мы не опыт должны перенимать, а должны просто жить по закону.

- Спасибо Вам за интервью!

*Интервью подготовили
Максим ЛЮТИКОВ
и Андрей КИСЕЛЕВ*



МСУ в Москве: что делать?

Прошедшие в сентябре этого года выборы в московские органы местного самоуправления дали неожиданный результат: почти четверть всех мандатов получили представители оппозиционных организаций и самовыдвиженцы. Это самая высокая среди всех регионов России на сегодня доля представителей оппозиции в Советах депутатов.



*Алексей ГУСЕВ,
депутат Совета депутатов
МО Черемушки в городе Москве*

Распределение мандатов было следующим: «Единая Россия» – 1153 мандата (76,8%); «Яблоко» – 176 мандатов (11,7%); самовыдвиженцы – 108 мандатов (7,2%); КПРФ – 44 мандата (2,9%); «Справедливая Россия», Партия Роста, ЛДПР, ПАРНАС – вместе 21 мандат (1,4%).

В 7 районах Москвы не избралось ни одного представителя от «партии власти», в 24 районах оппозиция получила большинство, ещё в 5 «Единая Россия» и оппозиционные организации представлены в равных долях. Всё это позволяет говорить о том, что в ближайшие пять лет нас ожидает обострение дискуссии о полномочиях местного самоуправления и противоречиях в полномочиях властных структур города и муниципальных властей.

В чём же заключаются противоречия между столичными городской (государственной) и

муниципальной властями? Попробуем разобраться в положениях законодательства.

Права российских граждан на местное самоуправление закреплены в Конституции РФ – МСУ посвящена 8 глава Основного Закона страны «Местное самоуправление».

Статья 130 Конституции говорит о том, что МСУ «обеспечивает самостоятельное решение населением вопросов местного значения, владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью». При этом осуществление этой власти предполагается посредством референдума, выборов, других форм волеизъявления, а также через выборные и другие органы самоуправления. 132 статья Конституции несколько раскрывает полномочия органов МСУ: «Органы местного самоуправления самостоятельно управляют муниципальной собственностью, формируют, утверждают и исполняют местный бюджет, устанавливают местные налоги и сборы, осуществляют охрану местного порядка, а также решают иные вопросы местного значения».

Также в 1998 году Президентом РФ Борисом Ельциным была подписана Европейская Хартия местного самоуправления, которая существенно разъясняет основные принципы местного самоуправления. МСУ в определении Хартии – это «право и реальная способность органов местного самоуправления регламентировать значительную часть публичных дел и управлять ею».

А что происходит в столичных реалиях? В Москве у органов местного самоуправления практически нет муниципальной собственности. В 2013 – 2014 гг. по инициативе муниципальных депутатов от «Единой России» было ликвидировано большинство муниципалите-

тов – исполнительных органов МСУ. Вместе с ними в собственность города было передано почти всё недвижимое имущество за исключением помещений (или даже части помещений) бывшего муниципалитета.

Вместо муниципалитета появились администрации муниципального округа, чьей задачей является обеспечение деятельности Советов. Для примера, в районе Черёмушки вся недвижимая собственность, находящаяся в ведении Совдепа, составляет лишь 130 кв. метров, где работают 6 штатных сотрудников и проходят заседания. В старой Москве муниципалитеты сохранились лишь в 2-х районах из 125: в Щукино и Строгино. В остальных депутаты передали большую часть своих полномочий и собственности городу.

Местный бюджет Совета депутатов представляет из себя незначительную сумму – в районах с ликвидированными муниципалитетами он составляет около 150 – 155 рублей на 1 жителя в год. Приведём в пример те же Черёмушки, где на 107 тысяч человек органы МСУ распределяют 16 393 тыс. рублей (153 рубля 21 копейка на 1 жителя) в год.

Для сравнения в Новой Москве в поселении Десеновском (14,7 тысяч населения) бюджет составляет 294 млн рублей (20 000 рублей на 1 жителя) в год. Итого выходит, что разница в бюджетах МСУ между старой Москвой и новой Москвой, а также иными регионами из расчёта на 1 жителя может быть в 131 раз! Цифры несопоставимы.

В то же самое время нельзя сказать, что бюджеты районов, сохранивших муниципалитеты, соответствуют средним российским нормативам. В Щукино на 109 тысяч человек распределяется 65 млн рублей (596 рублей 33 копейки на 1 жителя) в год. Почти в четыре раза больше, чем в округах без муниципалитетов, но по-прежнему в 30-35 раз меньше, чем в Новой Москве.

В чём причина таких серьёзных бюджетных различий? Дело в том, что в старой Москве местное самоуправление имеет серьёзного конкурента в лице городских властей. Районы самого большого по населению города Европы довольно велики: от 7 до 253 тысяч человек населения. Достаточно сказать, что крупнейший из 125 район Марьино по численности населения превосходит 21 столицы субъектов РФ (таких городов как Псков, Великий Новгород, Благовещенск и др.).

Однако, в отличие от всех других регионов здесь на районном уровне существуют свои «филиалы» городской власти в виде управ (согласно Положению об управе района города Москвы она осуществляет исполнительно-распорядительную деятельность района, т.е. фактически подменяет собой местное самоуправление). При этом управы не являются органами МСУ, т.к. являются территориальным органом исполнительной власти города Москвы, подведомственным правительству Москвы. Контроль над деятельностью управы ведёт ещё один промежуточный территориальный орган в виде префектуры административного округа. Подобной системы больше нигде в России нет. Управы и префектуры – не выборные органы, они представляют исполнительную власть города. Главы управ и префекты напрямую назначаются мэром Москвы.

Попытки формально сделать управу зависимым органом от МСУ были сделаны в 2012 году, когда был принят закон города Москвы №39 «О наделении органов местного самоуправления муниципальных округов в городе Москве отдельными полномочиями города Москвы». Помимо прочего, депутаты получили право выражать недоверие главе управы 2/3 голосов Совета. В средствах массовой информации и общественных дискуссиях широко принято трактовать это как «право отзыва», однако это не так. Совет депутатов может просто заявить о своём недоверии, а вот решение об отзыве вправе принять только работодатель главы – мэр Москвы.

Более того, это «полномочие» на самом деле скорее ограничивает депутатов, нежели чем-то их наделяет: Совет депутатов и ранее имел возможность, как и любой иной публичный орган власти, выражать свое недоверие тем или иным структурам (от Президента до соседнего муниципального органа), однако для этого было достаточно простого большинства, а не квалифицированного.

Как бы то ни было, есть все основания считать это полномочие формальным, тем более, что принималось оно в условиях, когда ни в одном собрании не было возможности собрать 2/3 голосов против представителя мэра. До сих пор не известно ни одного прецедента выражения недоверия главе управы Советом, поэтому объективно оценить, насколько оно может на практике оказать воздействие на решение столичного градоначальника, нельзя.

Другая попытка дать возможность органам МСУ влиять на исполнительную государственную (городскую) власть была сделана в том же 2012 году, но уже на федеральном уровне. Согласно ему, кандидаты в главы субъекта должны в рамках избирательной кампании собрать подписи муниципальных депутатов, представляющих не менее 75% муниципальных образований данного субъекта.

Этот фильтр оказался настолько «неподъемным», что как на выборах мэра Москвы в 2013, так и на грядущих выборах градоначальника в 2018 году, своего кандидата без договорённостей с другими организациями может выдвинуть только «Единая Россия». На деле это означает, что необходимо собрать 110 подписей муниципальных депутатов из 110 районов, при том, что всего районов 146. По состоянию на конец 2017 года в 56 районах есть представители только «Единой России», т.е. все остальные политические организации и самовыдвиженцы, даже в случае объединения вокруг одного кандидата могут собрать не более, чем 90 таких подписей.

В 2013 году муниципальный фильтр даже привел к комичной ситуации, когда накануне выборов возникла реальная угроза, что на них сможет зарегистрироваться единственный кандидат – С.С. Собянин. В этом случае выборы не состоялись. Тогда московской власти пришлось пойти на необычный шаг – призвать депутатов «Единой России» подписаться за определенный список кандидатов: за Михаила Дегтярева от ЛДПР, Николая Левичева от «Справедливой России», Ивана Мельникова от КПРФ, Сергея Митрохина от «Яблока», Алексея Навального от «РПР-ПАРНАС». При этом подписи от «Единой России» не получили некоторые другие кандидаты, например, Глеб Фетисов от «Альянса Зелёных – народной партии» (собрал самостоятельно 65 подписей) и Светлана Пеунова от «Воли» (собрала 8 подписей).

Таким образом, муниципальный фильтр позволяет действующей в субъекте РФ власти самостоятельно очерчивать круг кандидатов и, как следствие, своих конкурентов, что прямо противоречит самой идее конкуренции на выборах. Он дает им почти безоговорочное преимущество, что отражается и на результатах выборов. Если федеральные власти часто высказываются против муниципального фильтра (например, первый заместитель главы Администрации Президента Сергей Кириен-

ко), то «региональ», напротив, стремятся его сохранить. В 2018 году следует ожидать оживления этой дискуссии, которая может привести к отмене или смягчению муниципального фильтра перед мэскими выборами.

39-й закон города Москвы пытался также установить и порядок согласования органами МСУ отдельных полномочий города – от благоустройства до строительства небольших зданий. Однако фактически эти полномочия не работают: списки на благоустройство составляются городскими органами, и МСУ вправе только принять/отклонить проект в целом без внесения в него поправок, а под небольшими зданиями подразумеваются объекты капитального строительства до 1500 квадратных метров, т.е. речь не идёт о крупных супермаркетах или иных значимых объектах.

Конституционное право органов МСУ утверждать и исполнять свой бюджет на сегодняшний день довольно условно. Если, как говорилось ранее, в большинстве районов старой Москвы муниципальный бюджет составляет около 150 рублей на жителя в год, то расходы городских властей из расчёта на жителя гораздо больше. Расходы бюджета города Москвы в 2017 году составили: 2 трлн 73 млрд рублей (данные мэрии) на 12 млн 381 тысяч человек (данные Росстата о населении Москвы по состоянию на 31.07.2017). Иными словами, на одного жителя Москва тратит 167 434 рубля, лишь 150 из которых распределяются органами местного самоуправления столицы.

Напомним, что согласно Хартии местного самоуправления, подписанной Россией, органы МСУ должны иметь «реальную способность регламентировать значительную часть публичных дел». Можно ли говорить о такой реальной способности, если 99,91% бюджетных денег им не подотчетна? Вопрос риторический.

Стоит заметить, что около 2/3 расходов бюджета, распределяемых Советами депутатов, уходит на обеспечение деятельности его аппарата – на заработную плату сотрудников, премии, оплаты услуг водителя и иных внештатных сотрудников, канцтовары, оргтехнику, ремонт помещения, оплату услуг ЖКХ и т.д. Большинство из этих расходов являются целевыми и не подлежат пересмотру. Оставшаяся 1/3 по преимуществу уходит на организацию районных праздников, выпуск газеты и обеспечение работы сайта. Конституционное право на утверждение и исполнение бюджета фор-

мально соблюдается, однако не соответствует духу 132 статьи Конституции РФ.

Особое право, предоставляемое Конституцией органам МСУ, – право устанавливать собственные налоги и сборы. На сегодняшний день бюджет столичного муниципального округа имеет только одну статью дохода – городские субвенции. Никаких собственных доходов местное самоуправление в Москве не имеет. Местные налоги в старой Москве, отчисляемые непосредственно в бюджет муниципальных округов, отсутствуют. Таким образом, данное право фактически не соблюдается.

В вопросе «охраны местного порядка» органы МСУ также де-факто участия не принимают. В 56-м законе города Москвы, а также в типовых уставах муниципальных округов такие полномочия не упоминаются, а в бюджете на них не выделяются деньги. Ни в одном из районов Москвы нет местной муниципальной полиции.

На основе проведённого выше анализа можно говорить, что права, гарантируемые МСУ Конституцией, не соблюдаются, фактически отсутствует материальная база и для реализации полномочий, определяемых Хартией местного самоуправления.

Законодательная база МСУ – это 131-ФЗ, на уровне субъекта – 56 и 39 Законы города Москвы, а также уставы муниципальных образований и иные нормативные акты. В них закрепляются основные полномочия органов местного самоуправления (в Москве – Советов депутатов). К прямым полномочиям относятся вопросы, связанные с местным бюджетом и распоряжением имуществом (прокомментированы выше), принятие решений о разрешении вступления в брак лицам, достигшим 16 лет, установление местных праздников, а также мероприятий по военно-патриотическому воспитанию граждан, регистрация трудовых договоров, заключаемых работодателями, не являющимися ИП, регистрация уставов территориального общественного самоуправления (ТОС), утверждение знаков отличия, информирование жителей через местные СМИ, сохранение, использование и популяризация объектов культурного наследия, находящихся в собственности МО, разработка документов по ведению подведомственных архивов, рассмотрение жалоб потребителей и взаимодействие с общественными объединениями.

Большинство из перечисленного относится к внутренним процессам самого существования аппарата Совдепа, иные вопросы на практике не рассматриваются (в Москве случаи регистрации ТОС крайне редки, в собственности МСУ, как правило, нет ничего, кроме помещений самого Совета, которые обычно не являются объектами культурного наследия). Принятие же решений о регистрации браков несовершеннолетних через согласование с МСУ не согласуется с тем перечнем полномочий, которые декларирует Конституция.

Все остальные полномочия – либо совместные с городскими и государственными органами власти, либо декларационные, например, внесение предложений по проекту Генерального плана города Москвы. На практике эти предложения редко принимаются во внимание. Особо в этом ряду стоит выделить право каждого Совета депутатов на внесение в Мосгордуму законопроектов.

Что же, на мой взгляд, требуется сделать для становления местного самоуправления в городе Москве?

Во-первых, столичное самоуправление должно стать по-настоящему независимым. Для этого его материальная база не должна полностью зависеть от городской власти. Часть налогов, собираемых на территории МО, нужно закрепить непосредственно за органами МСУ. Полномочия по их сбору следует при этом распределить между муниципалами, городом и федеральными властями. Соотношение местных бюджетов и общегородского должно быть сопоставимым.

Во-вторых, необходимо чётко разделить принципы общегородских и местных компетенций. К общегородским, в первую очередь, следует отнести вопросы транспортных коммуникаций, не затрагивающие проблемы их расширения. Вопросы застройки должны в обязательном порядке согласовываться с местными властями.

И, в-третьих. Во избежание дублирования полномочий, нужно ликвидировать излишние территориальные органы – префектуры и управы. Их материальная база должна быть передана МСУ.

Совокупность данных первоочередных мер позволит создать в городе Москве условия для развития и совершенствования сферы местного самоуправления.

О совершенствовании управления муниципальным имуществом

Формирование целостной финансовой системы является главным условием эффективности российской экономики – разрывы, даже временные, узкие места и барьеры приводят к ущербу, сводящим к нулю доходность точек экономического роста.



Олег ПИЩУЛИН,
Вице-Президент Вольного
экономического общества Москвы
кандидат экономических наук
olegv1@mail.ru

Муниципальные финансы являются важнейшим связующим звеном между финансами населения, малого и среднего предпринимательства и государственными финансами. Однако сегодня муниципальные финансы переживают трудные времена, грозящие затянуться на десятилетия. Специалисты вполне обоснованно рассматривают эту проблему в контексте обеспечения национальной безопасности [1].

Ключевой проблемой местного самоуправления является преодоление устойчивого дисбаланса между расходными обязательствами и доходными возможностями местных бюджетов. Одной из мер, способствующих ее решению, является повышение доли доходов бюджетов субъектов РФ, которая на постоян-

В статье рассматриваются вопросы совершенствования муниципальной экономики в условиях современной трансформации общественных отношений в России. Автором отмечена постоянно возрастающая потребность в поиске новых управленческих решений и подходов в сфере управления муниципальной экономикой.

Ключевые слова: муниципальные финансы, доходность бюджетов, концессии, трастовое управление, реинжиниринг бизнес-процессов.

Oleg Pischulin. ABOUT NEXT TASKS OF IMPROVING OF THE GOVERNANCE OF MUNICIPAL PROPERTY

The article examines the issues of improving of the municipal economy in the context of the modern transformation of social relations in Russia. The author has noted an ever-increasing need for finding new management solutions and approaches in the management of the municipal economy.

Keywords: municipal finance, budget revenue, concessions, trust management, business process reengineering.

УДК 352.075/332.025

ной основе закрепляется за муниципальными бюджетами.

Осуществляемые в нашей стране процессы реформирования местного самоуправления и межбюджетных отношений существенно корректируют объем и структуру экономических ресурсов, которыми распоряжаются местные органы власти. При такой схеме проблемы с доходной частью бюджета России, возникающие, например, в связи с перереформатированием глобального рынка нефти, с неизбежностью сказываются на состоянии бюджетов как субъектов федерации, так и муниципальных образований.

Оценка происходящих изменений в экономической основе местного самоуправления становится необходимым условием эффективного управления процессами ее развития. При низкой доле местных налогов устойчиво

воспроизводится высокая степень зависимости объема финансовых ресурсов, необходимых органам местного самоуправления для осуществления возложенных на них функций, от перераспределительных процессов, действий иных уровней бюджетной системы.

Очевидно, что налоговые доходы, необходимые для полноценной реализации функций местного самоуправления, пока являются явно недостаточными, что актуализирует потребность в совершенствовании межбюджетных отношений в системе «органы государственной власти - органы местного самоуправления».

Федеральный закон №131-ФЗ (далее - 131-ФЗ) реализовал, безусловно, прогрессивную идею о целевом назначении муниципальной собственности. Однако ст.50 этого Закона обязывает муниципальные образования произвести отчуждение или перепрофилировать те объекты собственности, которые имеются в муниципальном образовании, но не отвечают целевому назначению, указанному в этом Законе.

Осуществляемое в соответствии с требованием Закона фактическое изъятие объектов муниципальной собственности, в связи с изменением объема полномочий муниципальных образований (по сравнению с Федеральным законом от 28 августа 1995 г. № 154-ФЗ), вступает в противоречие с закрепленным в гражданском законодательстве принципом неприкосновенности собственности и существенно ограничивает права населения, поскольку объекты муниципальной собственности нередко создавались населением за счет собственных средств. В таких случаях состав собственности определяется не решением собственника (муниципального образования), а законом.

Данное установление не только не способствует укреплению, но и ухудшает имущественное состояние муниципальных образований. Представляется, что ограничения могли бы касаться не правоспособности муниципальных образований по отношению к собственности, а лишь определенных видов хозяйственной деятельности и использования муниципального имущества в хозяйственной деятельности.

Определенные проблемы для реализации правомочий собственника муниципальной собственности создают и те положения 131-

ФЗ (ст.41), которые требуют регистрации органов местного самоуправления в качестве муниципальных учреждений, что сужает возможности органов местного самоуправления самостоятельно осуществлять от имени муниципального образования владение, пользование и распоряжение муниципальной собственностью.

Таким образом, попытки законодательным путем вывести муниципальные образования, органы местного самоуправления на новый уровень самостоятельной деятельности, особенно в сфере муниципальной собственности, требуют их серьезной корректировки на соответствие требованиям Гражданского кодекса Российской Федерации.

Одной из задач совершенствования управления имущественными комплексами муниципальных унитарных предприятий является увеличение прибыли

Ключевой проблемой развития экономической основы местного самоуправления является эффективное управление муниципальной собственностью, обеспечение на этой основе абсолютного и относительного роста неналоговых доходов, получаемых от ее использования. Актуализация роли неналоговых доходов детерминирована множеством факторов.

Во-первых, сужающимися с вводом в действие 131-ФЗ возможностями местных властей увеличивать налоговые поступления, так как число местных налогов сокращено. Во-вторых, существующим запретом органам местного самоуправления вводить дополнительные налоги для того, чтобы обеспечить муниципальным образованиям прочную доходную базу. Перечень местных налогов устанавливается федеральным законодательством и является исчерпывающим. В-третьих, неналоговые доходы в существенной мере определяются качеством муниципального управления и в полном объеме поступают в местные бюджеты.

Практика управления муниципальной собственностью в развитых странах показывает, что к категории доходных видов собственности обычно относится земля, отдельные виды муниципальных предприятий и недвижимости, муниципальные банки и иные финансо-

Таблица 1. Налоговые доходы муниципальных образований по данным Минфина России [6,7]

Наименование показателя	Налоговые доходы, млрд руб.	в % к собственным доходам
Исполнено на 01.01.2016	999,3	44,2%
Запланировано на 2016 год (по состоянию на 01.01.2017)	1 014,0	41,0%
Исполнено на 01.01.2017	1 053,6	44,8%
Исполнено на 01.10.2016	715,4	46,9%
Запланировано на 2017 год (по состоянию на 01.10.2017)	1 057,9	41,8%
Исполнено на 01.10.2017	756,5	47,2%

во-кредитные учреждения, муниципальные ценные бумаги (облигации).

В России положение выглядит несколько иначе. В основном из-за социальных проблем, доставшихся нам в наследство от централизованной системы. Перекос настолько велик, что традиционно доходные во всем мире водопровод, теплоснабжение, сдача жилья внаем в России могут быть убыточными [2].

Явно незначительным является удельный вес денежных доходов от использования муниципальной собственности в объеме собственных доходов муниципальных образований. Этот показатель в целом по Российской Федерации не превосходит 8% [3].

Собственные доходы местных бюджетов, которые являются средствами муниципальных образований для решения вопросов местного значения, долгое время снижаются за счет снижения объемов межбюджетных трансфертов, в частности, дотаций. При этом в местных бюджетах 40 субъектов РФ наблюдался рост собственных доходов, в 43 субъектах РФ – их снижение [4]. В структуре собственных доходов местных бюджетов (без учета других безвозмездных поступлений, в т.ч. возвратов остатков прошлых лет) на начало 2017 г. собственные доходы бюджетов городских округов, в т.ч. с внутригородским делением, занимают 49,8%, бюджетов муниципальных районов 34,6%, бюджетов сельских поселений 8,1%, бюджетов городских поселений 6,5%, бюджетов внутригородских муниципальных образований 0,9% и бюджетов внутригородских районов 0,1 процента [5].

Доходы местных бюджетов по состоянию на 01.10.2017 исполнены в объеме 2 582,3 млрд. рублей или с ростом на 4,2% к аналогичному периоду прошлого года. В структуре собственных доходов местных бюджетов (без учета других безвозмездных поступлений, в т.ч. возвратов остатков прошлых лет) собственные доходы бюджетов городских округов, в т.ч. с внутригородским делением, занимают 49,5%, бюджетов муниципальных районов 35,5%, бюджетов сельских поселений 7,6%, бюджетов городских поселений 6,3%, бюджетов внутригородских муниципальных образований 1,0% и бюджетов внутригородских районов 0,1 процента [6].

В Таблице 1 приведены данные динамики абсолютных величин налоговых доходов по периодам 2016-2017 гг., а также их доля в процентах по отношению к собственным доходам муниципальных образований.

Можно отметить определенную положительную динамику, особенно на фоне негативных изменений прошлых лет – определились профицитные и дефицитные субъекты Российской Федерации (см. Таблица 2).

Отметим, что стремительный переход одних и тех же регионов в лидеры противоположных групп (Амурская область, Московская область и Республика Башкортостан) требует уточнения методики или сроков проведения оценки дефицита и профицита местных бюджетов.

Одним из направлений органов местного самоуправления и региональных властей должно являться создание продуктивной системы

Таблица 2. Изменения в перечнях профицитных и дефицитных субъектов Российской Федерации по данным Минфина России [6,7]

Субъекты федерации с профицитом		Субъекты федерации с дефицитом	
на 01.01.2017	на 01.10.2017	на 01.01.2017	на 01.10.2017
Амурская область 3,4	Республика Саха (Якутия) 5,7	Московская область (-5,7)	Амурская область (-3,0)
Воронежская область 3,2	Московская область 5,5	Республика Башкортостан (-2,4)	Самарская область (-2,3)
Республика Татарстан 2,5	Ленинградская область 5,1	Красноярский край (-2,1)	Саратовская область (-2,0)
Ленинградская область 1,6	Республика Башкортостан 4,1	Кемеровская область -2,0	Нижегородская область -1,5
Свердловская область 1,3	Ростовская область 3,0	Архангельская область -1,4	Тульская область -1,5

управления имуществом муниципального образования.

Одной из задач совершенствования управления имуществом комплексными муниципальными унитарными предприятиями, которые в законодательном порядке однозначно отнесены к классу коммерческих организаций, является увеличение прибыли.

Экономико-организационные преобразования муниципальных предприятий, обеспечивающие их развитие, могут иметь несколько направлений.

ПЕРЕДАЧА МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ В КОНЦЕССИЮ ЧАСТНЫМ ЛИЦАМ

Важно обратить внимание на то, что в западных странах концессия наиболее продуктивно применяется в тех секторах экономики, где приватизация невозможна по социально-политическим мотивам или из-за непредсказуемости ее социально-экономических последствий (отрасли производственной и социальной инфраструктуры).

Благоприятные возможности для перехода к концессионным соглашениям между местным самоуправлением и частными лицами открываются в связи с принятием Федерального закона от 15.07.2005 №115-ФЗ «О концессионных соглашениях». Закон относит к концедентам, наряду с Российской Федерацией, субъектом РФ, и муниципальное образование, от имени

которого выступает орган местного самоуправления (ст.5). В ст.4, в перечне объектов концессионных соглашений обозначены объекты, находящиеся ныне в муниципальной собственности (например, системы коммунальной инфраструктуры и иные объекты коммунального хозяйства, в том числе объекты водо-, тепло-, газо- и энергоснабжения, водоотведения, очистки сточных вод, объекты, используемые для осуществления лечебно-профилактической, медицинской деятельности, организации отдыха граждан и туризма; объекты здравоохранения, образования, культуры и спорта и др.).

Обратим внимание на условия концессионных сделок, учитывающие интересы местного самоуправления:

- осуществление за счет концессионера качественных изменений в муниципальной недвижимости на основе внедрения новых технологий, механизации и автоматизации производства, модернизации и замены морально устаревшего и физически изношенного оборудования новым более производительным;
- закрепление за концедентом исключительных прав на результаты интеллектуальной деятельности, полученные концессионером за свой счет при исполнении концессионного соглашения;
- конкурсная основа выбора концессионера и критерии его выбора, в числе которых: сроки создания и (или) реконструкции объекта; тех-

нико-экономические показатели объекта; объемом производства товаров, выполнения работ, оказания услуг; размер концессионной платы; предельные цены (тарифы) на производимые товары, выполняемые работы, оказываемые услуги и др.).

ПЕРЕДАЧА МУНИЦИПАЛЬНОГО ИМУЩЕСТВА В ТРАСТОВОЕ УПРАВЛЕНИЕ ЧАСТНЫМ ЛИЦАМ

Важно отметить, что такое управление, так же, как и предыдущий вариант, не влечет перехода права собственности на имущество от собственника к доверительному управляющему. В соответствии с договором, учредитель траста передает управляющему на определенный срок часть своего имущества, которое используется последним в интересах либо учредителя, либо указанного им третьего лица. Потребность в такой передаче может определяться, во-первых, нецелесообразностью приватизации предприятия в силу экономических и социально-политических причин, во-вторых, неспособностью собственника эффективно эксплуатировать некоторые объекты принадлежащего ему имущества, желанием привлечь для этого профессионалов.

Обратим внимание на условия и параметры хозяйственного использования объектов, которые могут устанавливаться собственником для реализации его интересов: сохранение профиля деятельности; поддержание заданного числа рабочих мест; обеспечение определенного технического уровня производства, темпов обновления основного капитала.

Необходимым является и формирование механизма эффективного контроля за состоянием муниципального имущества, что, в свою очередь, предполагает организацию мониторинга его количественных и качественных характеристик, результатов использования.

РАЗВИТИЕ МУНИЦИПАЛЬНЫХ ПРЕДПРИЯТИЙ НА ОСНОВЕ РЕИНЖИНИРИНГА БИЗНЕС-ПРОЦЕССОВ

Например, на основе проектного подхода [7]. Суть этого варианта связана с разработкой и реализацией проектов, обеспечивающих в комплексе модернизацию технико-технологической базы субъектов хозяйствования и систем управления ими. В содержательной

характеристике важнейших изменений в действующем менеджменте муниципальных предприятий обратим внимание на необходимость:

- перехода к стратегическому управлению муниципальным предприятием, бизнес-планированию его деятельности, основанному на продуктивной концепции сбалансированной системы показателей;

- усиления заинтересованности руководителей предприятий в достижении устойчиво высоких результатов финансово-хозяйственной деятельности на протяжении достаточно протяженного периода функционирования;

- переподготовки и повышения квалификации управленческого персонала предприятий с целью качественного обновления человеческого капитала.

КОНКУРЕНЦИЯ В РАМКАХ КОНЦЕПЦИИ КВАЗИРЫНКОВ

Инструменты развития квазиконкуренции муниципальных программ включают приоритизацию муниципальных программ, информационную открытость, общественное участие, консультации и информационную поддержку, а также конкурентную оценку бюджетного программирования. К условиям функционирования квазирынка муниципальных программ могут быть отнесены следующие [8]: состоятельность независимых и равных исполнителей; подотчетность исполнителей; сравнительная оценка муниципальных программ; эффективность системы общественного контроля (обеспечение доступности органов местного самоуправления для контроля со стороны гражданского общества); симметричность информации (информационная открытость и прозрачность); выбор муниципальных программ; наличие обратной связи с местным сообществом (общественностью); наличие справедливой конкуренции; повышение компетентности сотрудников.

Внедрение конкурентных инструментов в процесс бюджетного программирования позволит сделать более эффективным использование финансовых ресурсов местных бюджетов в контексте стратегического планирования муниципальных образований.

Анализ процессов реформирования экономической основы местного самоуправления требует учета как новых явлений и процессов

[9,10], так и лучших современных практик [11], дает основания для определения ключевых направлений развития самоуправления. В их числе: совершенствование межбюджетных отношений, внедрение механизма муниципально-частного партнерства в практику фи-

нансирования процессов модернизации производства муниципальных благ, привлечение частных лиц к управлению объектами муниципальной собственности, реинжиниринг бизнес-процессов муниципальных предприятий.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ:

1. Ворожихин В.В. Финансовая безопасность муниципалитетов и местного самоуправления в условиях кризиса // Самоуправление. – 2016. – №10, – С.8-11.
2. Широков А.Н. Основы местного самоуправления в РФ (введение в муниципальное управление). – М.: Редакционно-издательский центр «Муниципальная власть», 2000. – С.223-224.
3. Официальный сайт Федеральной службы государственной статистики. – [Электронный ресурс.] – URL: <http://www.gks.ru> (дата обращения 07.10.2017).
4. Информация о результатах мониторинга местных бюджетов Российской Федерации по состоянию на 1 января 2013года (период мониторинга – 2012 г.). – [Электронный ресурс.] – URL: http://www.minfin.ru/common/img/uploaded/library/2013/05/otchet_po_monitoringu_mestnykh_budzhetrov_za_2012_god.doc (дата обращения 17.09.2017).
5. Данные об исполнении местных бюджетов в Российской Федерации на 01.01.2017. – [Электронный ресурс.] – URL: <https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/operational/municipalities/> (дата обращения 17.09.2017).
6. Данные об исполнении местных бюджетов в Российской Федерации на 01.10.2017. – [Электронный ресурс.] – URL: <https://www.minfin.ru/ru/performance/regions/operational/municipalities/> (дата обращения 17.09.2017).
7. Загитов И.Л. Модель проектного управления инновационным реинжинирингом производственных систем – автореферат диссертации Екатеринбург: АОУВО «Казанский (Приволжский) федеральный университет», г. Набережные Челны, 25 с.
8. Сятчихин С.В. Конкурентные инструменты бюджетного программирования в системе стратегического планирования муниципальных образований / Финансовая система России: тенденции и альтернативы развития. Материалы IV Всероссийской научно-практической конференции молодых ученых, аспирантов, магистрантов и студентов (ФСР – 2016) 9-11 ноября 2016 г.: Сборник научных трудов. – Севастополь: СевГУ, 2016. – 336 с.
9. Белов В.Г. Цифровая экономика и самоуправление // Самоуправление. – 2017. – №3. – С.30-35.
10. Ворожихин В.В. О новых формах самоуправления // Самоуправление. 2017. – №1. – С.7-9.
11. Сборник лучших муниципальных практик. – [Электронный ресурс.] – URL: https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/11/main/Sbornik_luchshikh_munitsipalnykh_praktik_po_itogam_2017_goda.pdf (дата обращения 17.09.2017).

ГОД ДОБРОВОЛЬЦА – 2018

Владимир Путин подписал Указ «О проведении в Российской Федерации Года добровольца (волонтера)». Текст Указа: «В целях развития добровольчества (волонтерства) постановляю:

1) Провести в 2018 году в Российской Федерации Год добровольца (волонтера).

2) Правительству Российской Федерации: а) образовать организационный комитет по проведению в Российской Федерации Года добровольца (волонтера) и утвердить его

состав; б) обеспечить разработку и утверждение плана основных мероприятий по проведению в Российской Федерации Года добровольца (волонтера).

3) Рекомендовать органам исполнительной власти субъектов Российской Федерации осуществлять необходимые мероприятия в рамках проводимого в Российской Федерации Года добровольца (волонтера).

4) Настоящий Указ вступает в силу со дня его подписания».

Об отношениях экономического федерализма и проблемах муниципальных бюджетов

Неопределенность и нестабильность взаимосвязей разноуровневых субъектов в российской системе экономического федерализма проявляется в перманентном перераспределении компетенций по вопросам местного значения, увеличении делегированных полномочий, концентрации налоговых источников на федеральном уровне, что, безусловно, является проблемой, ограничивающей потенциал местного самоуправления, и одновременно, в условиях жестких бюджетных ограничений, существенным институциональным резервом экономического роста.



Ирина САВЕЛЬЕВА,
директор Высшей школы экономики
и управления НИУ «Южно-
Уральский государственный
университет» (г. Челябинск)
доктор экономических наук, профессор
ips60@mail.ru



Наталья КОРОТИНА,
заведующий кафедрой экономики, финансов и
бухгалтерского учета Челябинского филиала
Российской академии народного хозяйства и
государственной службы при Президенте РФ
кандидат экономических наук, доцент

Муниципальные образования являются субъектом институциональных и финансовых отношений в структуре действующей в РФ модели отношений экономического федерализма. Отсутствие достаточной экономической самостоятельности на местном уровне не позволяет обеспечить реальное выполнение функций органами власти, влияет на устойчивость социально-экономического развития территорий, что связано с асимметрией в разграничении полномочий и доходных источников между структурными уровнями власти. Ключевые слова: экономический федерализм, экономическая самостоятельность муниципальных образований, ресурсное обеспечение муниципальных образований, функции местных органов власти.

Irina Savel'eva, Natalia Korotina. RELATIONS OF ECONOMIC FEDERALISM AND THE PROBLEMS OF LOCAL BUDGETS
Municipalities are the subject of institutional and financial relations in the structure of the current model of relations of economic federalism of the Russian Federation. Lack of sufficient economic independence at the local level does not allow ensuring real performance of functions by the authorities, affects the stability of the socio-economic development of the territories, which is connected with the asymmetry in the delimitation of powers and revenue sources between structural levels of power.

Keywords: economic federalism, independence of municipalities, resource support of municipalities, functions of local government.

УДК 332.1

На современном этапе развития экономики России, в условиях нарастания социально-экономической дифференциации территорий, остро проявляются противоречия в системе отношений между федеральным центром, регионами и муниципальными образованиями. Это свидетельствует о несовершенстве сложившейся в РФ модели экономического федерализма, определяющей состояние и развитие регионов и муниципальных образований [1] и связано, на наш взгляд, с асимметрией между функциональными обязательствами регионов и муниципалитетов и имеющимися ресурсами для обеспечения их реализации.

В России, как развивающейся стране с небольшим рыночным опытом, исходно была выбрана модель экономического федерализма с ориентиром на кооперацию, координацию, сотрудничество и постоянное взаимодействие между публично-правовыми образованиями [2]. В то же время, здесь активно формируются конкурентные элементы (преимущественно в сфере распределения федеральной помощи) в целях стимулирования налогового и экономического потенциалов и выравнивания возможностей территорий.

Устойчивость любой социально-экономической системы требует определенной степени автономии ее элементов [3]. Местное самоуправление выступает самостоятельным полноправным субъектом отношений экономического федерализма не только в силу своего конституционного статуса, региональной локализации, реализации делегированных полномочий, но и агрегированной роли в выполнении субъектами федерации своих экономических и социальных функций. Поэтому для обеспечения устойчивости системы экономического федерализма необходимо уделять внимание экономическим, институциональным, финансовым условиям автономии местного самоуправления, и прежде всего, наличие соответствующих ресурсов для обеспечения закрепленных функций.

Основные сферы деятельности местных органов власти в России в целом совпадают с принятыми в зарубежных странах: образование, жилищно-коммунальное хозяйство, общественный транспорт, состояние дорог, массовые культура и спорт, общественная безопасность и порядок и ряд других [4]. Их особенностью являются – высокая степень централизации

при регулировании функциональных обязанностей и, самое главное, недостаточность ресурсного обеспечения муниципальных образований, низкая их экономическая независимость.

Основная причина сложившейся ситуации, как считают авторы, состоит в «перекосе» между центром, регионами и муниципалитетами в устойчивых доходных источниках (прежде всего налоговых), изначальное законодательное закрепление за муниципальным уровнем управления доходных источников, которые не покрывают возложенных на него функций.

В отечественной схеме разграничения полномочий и налоговых доходов между уровнями власти для стандартного публично-правового образования не федерального уровня до сих пор не удалось выстроить рациональную, не ограничивающую экономическую самостоятельность, систему взаимоотношений, симметричную по расходам и доходам.

В результате непрерывной корректировки законодательства полномочия муниципальных органов власти постоянно изменялись. В частности, за период с 2003 по 2016 гг. количество вопросов местного значения городских округов увеличилось с 27 до 44, муниципальных районов с 20 до 40. Для городских и сельских поселений был установлен единый перечень полномочий из 22 пунктов, количество вопросов местного значения для городских поселений в 2016 г. составило 39, для сельских поселений – 13 (оставшиеся 26 вопросов местного значения на территории сельских поселений решаются органами местного самоуправления муниципальных районов) [5]. Такое количество функциональных полномочий на фоне двух местных налогов, с очевидностью, создает выраженную асимметрию экономической самостоятельности между расходами и доходами бюджетов муниципальных образований.

Реализуемая в РФ модель экономического федерализма предусматривает механизм передачи полномочий на временной основе (делегирование функций на определенный период времени), и сопровождается предоставлением субвенций, что, к сожалению, повышает степень подконтрольности МСУ органам государственной власти.

В результате различных подходов к передаче государственных полномочий органам местного самоуправления в российских регионах сложился различный состав таких полномо-

Таблица 1. Структура расходов местных бюджетов РФ в разрезе функциональных вопросов, %

	Расходы на решение вопросов местного значения	Расходы по осуществлению государственных полномочий	Расходы на решение вопросов, не отнесенных к вопросам местного значения
Городские округа	64,3	35,2	0,5
Муниципальные районы	53,8	45,8	0,4
Городские поселения	99,1	0,7	0,2
Сельские поселения	98,1	1,8	0,1
В целом по муниципальным образованиям	63,4	36,2	0,4

чий. Наибольшее количество переданных на муниципальный уровень государственных полномочий отмечалось в 2016 г. в Свердловской области (22), в Ярославской области (19) и в Челябинской области (16). Следует отметить, что количество передаваемых субъектами РФ на муниципальный уровень отдельных государственных полномочий все еще остается существенным: в 2016 г. 14-ю субъектами РФ местной власти было передано более 10 государственных полномочий. При этом, в 2016 г., по сравнению с 2015 г., 28 субъектов РФ увеличили количество переданных на муниципальный уровень государственных полномочий, 15 субъектов его сократили. Значительное снижение количества передаваемых государственных полномочий отмечено в Тюменской области (9), по остальным субъектам РФ снижение количества передаваемых государственных полномочий не превышает трех [5].

Наиболее распространенными передаваемыми полномочиями с субфедерального на муниципальный уровень являются:

- определение перечня должностных лиц, уполномоченных составлять протоколы об административных правонарушениях, создание комиссий по делам несовершеннолетних и защите их прав (в 82 субъектах);

- социальная поддержка и социальное обслуживание граждан пожилого возраста и инвалидов; граждан, находящихся в трудной жизненной ситуации; детей-сирот, безнадзорных детей, детей, оставшихся без попечения родителей; социальная поддержка ветеранов труда; жертв политических репрессий (в 73 субъектах);

- организация и осуществление деятельности по опеке и попечительству (в 63 субъектах).

Различие состава полномочий подтверждается закреплением обязанности субъектов федерации и муниципальных образований вести ежегодный реестр расходных обязательств [6]. В связи с действием механизма передачи полномочий, расходы субъектов и муниципальных образований разграничены на расходы по осуществлению собственных полномочий и расходы на реализацию передаваемых полномочий.

В целом по муниципальным образованиям РФ расходы на выполнение государственных полномочий составили 36,2% от всех расходов, но наблюдается значительная дифференциация по видам муниципальных образований (см. Таблица 1).

Остро стоит проблема пересечения сфер деятельности муниципальных районов и поселений - в части снабжения топливом, электро-, тепло-, газо- и водоснабжения населения, профилактики терроризма, предупреждению и ликвидации последствий чрезвычайных ситуаций, социальной и культурной адаптации мигрантов, профилактике межнациональных конфликтов и ряде других.

Еще одна проблема, отражающая асимметрию сложившейся в нашей стране системы взаимоотношений заключается в наделении муниципалитетов полномочиями, без реальных действенных административно-правовых рычагов их реализации, например, по организации утилизации, переработке и сортировке твердых бытовых и промышленных отходов; переселению граждан из ветхого и аварийного

Таблица 2. Распределение налоговых доходов между бюджетами бюджетной системы в 2017 г., в % по нормативу зачисления

Наименование налогового дохода	Феде- ральный бюджет	Бюджет субъекта	Местные бюджеты				
			ГО	ГОсВГД	МР	ГП	СП
Статья БК РФ	БК РФ, ст.50	БК РФ, ст.56	БК РФ, ст.61.2	БК РФ, ст.61.3	БК РФ, ст.61.1	БК РФ, ст.61	БК РФ, ст.61.5
Федеральные налоги							
НДС	100	-	-	-	-	-	-
Налог на прибыль (по ставке, установленной для зачисления в соответствующий бюджет)	3	17	-	-	-	-	-
НДФЛ	-	85	15	15	5*/13**	10	2
ЕНВД	-	-	100	100	100	-	-
УСН	-	100	-	-	-	-	-
Водный налог	100	-	-	-	-	-	-
Патентная система	-	-	100	-	100	-	-
ЕСХН	-	-	100	100	70*/50**	50	30
Региональные налоги							
Налог на игровой бизнес	-	100	-	-	-	-	-
Налог на имущество организаций	-	100	-	-	-	-	-
Транспортный налог	-	100	-	-	-	-	-
Местные налоги							
Земельный налог	-	-	100	100	-	100	100
Налог на имущество физических лиц	-	-	100	100	-	100	100

Примечания: ГО – городской округ, МР – муниципальный район, ГП – городские поселения, СП – сельские поселения, ГО с ВГД – городской округ с внутригородским делением, ВГР – внутригородской район

* с территории сельских поселений

** с территории городских поселений

жилья. У муниципальных образований нет достаточного организационно-управленческого и финансового потенциала в решении таких проблем. Российская модель экономического федерализма отличается неравномерностью

распределения ресурсной базы по уровням власти. Это подтверждается данными по количеству федеральных налогов. Для регионов установлена «условная» свобода в расширении собственных налоговых источников, хотя соб-

Таблица 3. Структура доходов бюджетов бюджетной системы РФ, в %

	Доходы бюджетов, всего	Налоговые доходы бюджетов
Федеральный бюджет	50,1	56,5
Бюджеты субъектов (без учета доходов муниципальных образований)	36,9	37,2
Бюджеты муниципальных образований	13,0	6,3

Примечание: рассчитано авторами по информации об исполнении бюджетов бюджетной системы РФ за 2016 г. Источники данных: исполнение федерального бюджета [7], исполнение бюджетов субъектов [8], исполнение местных бюджетов [5].

ственные налоги субъекты и муниципалитеты могут устанавливать только руководствуясь предложенным федеральным центром перечнем таких налогов, фиксируется и «потолок» ставок по региональным и местным налогам. Широко используется принцип закрепления и «расщепления» налогов (см. Таблица 2).

Принцип «расщепления» используется и субъектами федерации, которые определяют доли налогов, передаваемых на местный уровень. Субъекты РФ установили на постоянной основе единые нормативы отчислений по следующим видам федеральных и региональных налогов и сборов:

- налог на доходы физических лиц (78 регионов);
- налог на имущество организаций (10 регионов);
- налог на прибыль организаций (4 региона);
- транспортный налог (6 регионов);
- налог на добычу общераспространенных полезных ископаемых (14 регионов);
- налог на игорный бизнес (5 регионов);
- налог, взимаемый в связи с применением упрощенной системы налогообложения (36 регионов);
- налог на добычу прочих полезных ископаемых (7 регионов);
- отдельные акцизы от подакцизных товаров, за исключением акцизов на нефтепродукты (3 региона).

Наличие неравномерности в распределении налоговых доходов местных бюджетов подтверждается соотношением между доходами и налоговыми доходами органов власти бюджетной системы РФ (см. Таблица 3).

Данные показывают, что централизация до-

ходов бюджетной системы РФ сегодня очень высока – доходы федерального бюджета составляют более 50%, а муниципальных образований – 13,0%.

Анализ структуры местных бюджетов свидетельствует о значительной дифференциации: на долю городских округов приходится 49,9% доходов (доля налоговых доходов на 6% выше), у муниципальных районов и поселений соотношение доходов и налогов обратное (см. Таблица 4). Следует отметить, что координирующая и регулирующая функции муниципальных районов более сложные (взаимодействие с городскими и сельскими поселениями, налоговый потенциал которых, как правило, крайне низкий).

Широко применяется практика закрепления за местными бюджетами субъектами РФ отчислений от федеральных и региональных налогов (в 2016 г. воспользовались 78 субъектов РФ).

Недостаток собственных доходных источников муниципальных органов власти покрывается широким использованием механизма перераспределения средств между региональными и местными бюджетами. В доходах местных бюджетов безвозмездные поступления составляют в среднем по РФ 63,4%, а в отдельных муниципальных образованиях до 95%. Наблюдается тенденция к постоянному возрастанию безвозмездных поступлений, что свидетельствует о усилении централизации в отечественной системе отношений экономического федерализма.

Наибольшая часть трансфертов (56,0%) представлена субвенциями, то есть связана с реализацией переданных полномочий. В 2008 г. этот показатель составлял только 37,6% [5].

Таблица 4. Структура доходов местных бюджетов по видам муниципальных образований, в % [5]

	Доходы бюджетов, всего	Налоговые доходы бюджетов
Городские округа	49,9	55,9
Муниципальные районы	34,6	28,8
Городские поселения	6,5	6,9
Сельские поселения	8,1	6,8

Обращает на себя внимание факт отличия муниципальных образований по уровню дотационности (см. Таблица 5). Менее дотационными являются городские поселения, самыми дотационными – муниципальные районы.

В условиях недостаточности доходных источников для покрытия потребности в ресурсах муниципалитетов в настоящее время активно используются кредитные инструменты.

Долговые обязательства муниципальных образований на 1 января 2016 г. составили 341,3 млрд. рублей (9,36% общего объема муниципальных доходов, или 29,9% доходов без учета безвозмездных поступлений). Долговые обязательства муниципалитетов представлены кредитами от кредитных организаций (62,25%), бюджетными кредитами от бюджетов других уровней бюджетной системы РФ (28,48%), муниципальными гарантиями (5,01%), муниципальными ценными бумагами (4,25%), иными долговыми обязательствами (0,01%).

Наибольший объем долговых обязательств отмечается в муниципальных образованиях Поволжского и Центрального федеральных

округов, наименьший – в Северо-Кавказском. В муниципальных образованиях четырех субъектов РФ доля муниципального долга в собственных доходах превышает уровень 80 процентов: Удмуртская Республика – 80,4%, Пензенская область – 80,8%, Республика Мордовия – 97,2%, Республика Татарстан – 100,5%. Муниципальный долг отсутствует только в двух субъектах – в Республике Крым и Республике Ингушетия.

Анализ проблем функционирования муниципальных образований в действующей системе бюджетного федерализма РФ позволяет выделить следующие проблемы:

- объем ресурсов, требуемых муниципалитетам для решения вопросов местного значения, значительно превышает объем располагаемых собственных ресурсов;
- перечень расходных обязательств местных органов власти постоянно увеличивается без соответствующего увеличения собственных доходных источников;
- в доходах местных бюджетов преобладает и имеет тенденцию к увеличению доля фи-

Таблица 5. Доля дотаций в бюджетах муниципальных образований в 2016 г., в %

Доля дотаций в общем объеме собственных доходов местных бюджетов	Доля муниципальных образований разного типа в общем количестве							
	Всего	ГО	МР	ГП	СП	ГО с ВГД	ВГР	ВГ МО
0%	10,8	15,2	6,4	24,5	10,1	0,0	0,0	68,8
0 - 5%	12,4	21,5	5,4	40,7	9,4	66,7	0,0	73,4
5% - 20%	16,7	22,3	14,8	29,3	15,8	33,3	0	8,3
20% - 50%	38,9	31,7	47,6	22,3	40,2	0,0	21,1	7,1
более 50%	32,0	24,5	32,2	7,7	34,6	0,0	78,9	11,2

нансовой помощи из бюджетов вышестоящего уровня;

- в составе исполняемых местными органами власти полномочий значительна доля делегированных полномочий, закрепленных за федеральным и региональными уровнями власти;

- имеется большая дифференциация муниципальных образований по экономической и финансовой самостоятельности.

Все вышеперечисленное свидетельствует о

том, что в России на данный момент не сложился автономный, экономически самостоятельный институт местного самоуправления. Его статус в общей конструкции российской модели экономического федерализма является неопределенным, что, впрочем, может стать и потенциальным резервом совершенствования взаимоотношений органов власти разных уровней, в целях обеспечения устойчивого комплексного социально-экономического развития российских территорий.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ:

1. Данилова И.В., Баженова Е.В., Баженов П.С. Совершенствование модели экономического федерализма в России как условие развития регионов / И.В. Данилова, Е.В. Баженова, П.С. Баженов // Вопросы управления. - 2011. - № 4 (17). - С.113-121.
2. Шахрай С.М. Федерализм: образ действий или образ мыслей? / С.М. Шахрай // Казанский федералист, 2004, № 3(11) [Электронный ресурс.] URL:http://www.kazanfed.ru/publications/kazanfederalist/n11/1/#_ftn1 (дата обращения: 02.07.2017).
3. Steytler N. The place and role of local government in federal systems. [Электронный ресурс.] URL: http://www.kas.de/wf/doc/kas_8271-544-2-30.pdf (дата обращения: 02.07.2017)/
4. Local Government National Report 2014-2015. [Электронный ресурс.] URL:http://www.regional.gov.au/local/publications/reports/2014_2015/LGN_REPORT_2014-15.pdf (дата обращения: 02.07.2017).
5. Информация о результатах проведения мониторинга исполнения местных бюджетов и межбюджетных отношений в субъектах Российской Федерации на региональном и муниципальном уровнях за 2016 год // Официальный сайт Минфина РФ. [Электронный ресурс.] URL:[https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/06/main/ Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mesnykh_budzhetrov_za_2016_god-versiya_28.06.2017.pdf](https://www.minfin.ru/common/upload/library/2017/06/main/Rezultaty_provedeniya_monitoringa_mesnykh_budzhetrov_za_2016_god-versiya_28.06.2017.pdf) (дата обращения: 05.05.2017).
6. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31 июля 1998 № 145-ФЗ (ред. от 28 марта 2017 г.), ст.87 // СПС КонсультантПлюс.
7. Годовой отчет об исполнении федерального бюджета за 2016 год. // Официальный сайт Казначейства России [Электронный ресурс.] URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/federalnyj-byudzheto/> (дата обращения 10.09.2017).
8. Годовой отчет об исполнении консолидированных бюджетов субъектов Российской Федерации и бюджетов территориальных государственных внебюджетных фондов // Официальный сайт Казначейства России [Электронный ресурс.] URL: <http://www.roskazna.ru/ispolnenie-byudzhetrov/konsolidirovannye-byudzhety-subektov/> (дата обращения 10.09.2017).

ВНЕСЕНЫ ИЗМЕНЕНИЯ В ЗАКОН О ПОРЯДКЕ РАССМОТРЕНИЯ ОБРАЩЕНИЙ ГРАЖДАН

Владимир Путин подписал Федеральный закон «О внесении изменений в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации». Федеральным законом в Федеральный закон «О порядке рассмотрения обращений граждан Российской Федерации» вносятся изменения, предусматривающие

совершенствование института рассмотрения обращений граждан и уточняющие обязательные требования к форме и срокам обращения граждан в государственные органы, органы местного самоуправления и к должностным лицам, а также к порядку рассмотрения таких обращений.

Совершенствование системы распределения налоговых доходов между бюджетами различных уровней как направление повышения финансовой устойчивости муниципальных образований

В данной статье развивается недостаточно разработанное в российской финансовой науке направление комплексной оценки эффективности управления межбюджетными отношениями территориальных образований различного уровня и описывается возможность модернизации существующих подходов к такой оценке.



Наталья БАЛЫНСКАЯ,
директор института
Экономики и управления
ФГБОУ ВО «Магнитогорский
государственный технический
университет им. Г.И. Носова»,
доктор политических наук,
профессор
balynskaya@list.ru



Анастасия ВАСИЛЬЕВА,
доцент кафедры
Государственного
и муниципального управления
и управления персоналом
ФГБОУ ВО «Магнитогорский
государственный технический
университет им. Г.И. Носова»
кандидат экономических наук

В статье отражены результаты апробации комплексного методического подхода к оценке эффективности системы распределения налоговых доходов между бюджетами различных уровней. На примере крупного промышленного центра Российской Федерации города Магнитогорска исследована целесообразность практического применения предлагаемых авторами критериев – «налоговые доходы бюджета» и «интегральный показатель финансовой устойчивости» – в оценке результативности применяемых государством инструментов выравнивания уровня финансовой обеспеченности.

Ключевые слова: бюджет, корреляционная зависимость, межбюджетные отношения, налоговые доходы, финансовая устойчивость.

Natalia Balynskaya, Anastasiya Vasilyeva. THE DEVELOPMENT OF THE FISCAL SHARING SYSTEM BETWEEN BUDGETS OF VARIOUS LEVELS AS THE TREND OF THE FINANCIAL SUSTAINABILITY ENHANCEMENT IN MUNICIPALITIES

In the article, the results of the approbation of the integrated methodological approach to the assessment of the efficiency of the fiscal sharing system between budgets of various levels are presented. The appropriateness of the practical application of the criteria «fiscal sharing», «integrated index of financial sustainability» by the government to smooth the level of fiscal capacity is researched, evidence from the big industrial center of the Russian Federation – Magnitogorsk.

Keywords: budget, correlation dependence, inter-budget relations, tax revenues, financial sustainability.

УДК 336.027

Достижение финансовой устойчивости муниципальных образований требует разработки и внедрения стимулирующих механизмов бюджетного выравнивания, побуждающих современные территории прилагать усилия к сокращению ресурсной зависимости от вышестоящего уровня, расширению собственной доходной базы, а также исключающих искушение органов власти увеличивать объем расходов и дефицит местных бюджетов.

Без сомнения, заявленная проблема уже осознана и обсуждается на разных уровнях власти. Однако, по нашему мнению, без комплексного исследования эффективности системы распределения налоговых доходов между бюджетами различных уровней как направления повышения финансовой устойчивости муниципальных образований, а также без сотрудничества с научной общественностью, проблема не может быть решена на качественном уровне [1].

Более того, в ходе проведенного анализа степени разработанности исследуемой проблемы было выявлено, что к настоящему времени практически отсутствуют публикации, посвященные разработке подходов к оценке эффективности системы межбюджетного выравнивания уровня финансовой обеспеченности муниципальных образований и огласке результатов их апробации.

Большинство опубликованных работ основаны на анализе отдельных критериев качества распределения доходных полномочий территориальных образований и не затрагивают вопросы проведения сводной оценки. К их числу относятся труды Р.В. Бадьлевича, Е.А. Вербиненко [2], С.В. Зенченко [3], А.В. Кизеева [4] и др.

Вышеназванные обстоятельства определили актуальность и практическую значимость научного поиска, в рамках которого обоснован комплексный методический подход к оценке эффективности действующей системы распределения налоговых доходов между бюджетами различных уровней как направления повышения финансовой устойчивости муниципальных образований Российской Федерации.

Полигоном исследования выступил крупный промышленный центр Российской Федерации – Магнитогорский городской округ, возникший на волне эпохальных общественных трансформаций прошлого века как поселение при металлургическом заводе [5, 6]. Рацио-

нальность выбора полигона для исследования определяется выявленной авторами высокой ресурсной зависимостью бюджета Магнитогорского городского округа от вышестоящего уровня и постепенным снижением интереса у муниципальных органов власти к расширению собственной доходной базы.

В частности, в 2012 г. налоговые доходы бюджета муниципального образования практически равнозначны межбюджетным трансфертам – 42,08% против 50,18%, тогда как в 2016 г. разрыв между налоговыми доходами и межбюджетными трансфертами значительно увеличивается – 25,90% против 66,09% (см. Рисунок 1).

Предлагаемый авторами комплексный методический подход к оценке эффективности действующей системы распределения налоговых доходов между бюджетами различных уровней как направления повышения финансовой устойчивости муниципальных образований предполагает два этапа.

В рамках первого этапа с помощью статистического исследования выявляется и анализируется взаимосвязь между объемом налоговых поступлений по федеральным, региональным, местным налогам, а также налогам, уплачиваемым в связи с применением специальных налоговых режимов, и значений интегрального показателя финансовой устойчивости бюджета муниципального образования с применением коэффициента детерминации.

Следует отметить, что коэффициент детерминации – это относительный показатель, характеризующий долю межгрупповой дисперсии в общей дисперсии результативного признака и отражающую силу влияния факторного признака на образование общей вариации результативного признака. В качестве факторного признака для целей анализа рекомендуется принимать объемы поступлений по федеральным, региональным и местным налогам, а также по специальным налоговым режимам в местный бюджет, в качестве же результативного признака – интегральный показатель, характеризующий уровень финансовой устойчивости муниципального образования.

Результаты выявления связи между поступлениями по федеральным, региональным и местным налогам, а также по специальным налоговым режимам в бюджет Магнитогорского городского округа и интегральным показателем финансовой устойчивости с применением



Рис. 1. Структура доходов бюджета Магнитогорского городского округа в 2012-2016 гг., в %

коэффициента детерминации, представленные в Таблице 1, свидетельствует о наличии тесной функциональной зависимости.

В частности, на 85,38% вариация интегрального показателя финансовой устойчивости местного бюджета обусловлена изменением уровня поступлений по федеральным налогам и на 14,62% прочими факторами; на 87,12% вариация интегрального показателя финансовой устойчивости местного бюджета обусловлена изменением уровня поступлений по региональным налогам и на 12,88% прочими факторами; на 98,98% вариация интегрального показателя финансовой устойчивости местного бюджета обусловлена изменением уровня поступлений по местным налогам и на 1,02% прочими факторами; на 97,99% вари-

ация интегрального показателя финансовой устойчивости местного бюджета обусловлена изменением уровня поступлений по специальным налоговым режимам и на 2,01% прочими факторами.

На втором этапе предлагается расчет оптимальных значений нормативов отчислений налоговых доходов, при которых наблюдается максимальный прирост интегрального показателя, характеризующего финансовую устойчивость территориального образования, а также соблюдается баланс экономических интересов всех уровней власти и налогоплательщиков с помощью среднеарифметической взвешенной. Вычисление оптимальных значений нормативов отчислений налоговых доходов в бюджет муниципального образования рекомендуется

Таблица 1. Степень связи налоговых поступлений и интегрального показателя финансовой устойчивости бюджета Магнитогорского городского округа

Фактор, X	Результат, Y	Наличие связи	
		R ²	Сила связи
Сумма поступлений по федеральным налогам в бюджет	Интегральный показатель финансовой устойчивости бюджета	0,8538	Тесная
Сумма поступлений по региональным налогам в бюджет		0,8712	Тесная
Сумма поступлений по местным налогам в бюджет		0,9898	Весьма тесная
Сумма поступлений по специальным налоговым режимам в бюджет		0,9799	Весьма тесная

Таблица 2. Степень соответствия нормативов отчислений налоговых доходов в бюджет Магнитогорского городского округа требованиям финансовой устойчивости

Результат, У	Фактор, X	Оптимальный уровень налоговых отчислений в бюджет городского округа, %
Интегральный показатель финансовой устойчивости бюджета	Нормативы отчислений по федеральным налогам в бюджет	
	Налог на доходы физических лиц	30,0
	Государственная пошлина	100,0
	Нормативы отчислений по региональным налогам в бюджет	
	Транспортный налог	50,0
	Налог на игорный бизнес	40,0
	Нормативы отчислений по местным налогам в бюджет	
	Земельный налог	100,0
	Налог на имущество физических лиц	100,0
	Нормативы отчислений по специальным налоговым режимам в бюджет	
	Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	100,0
	Единый сельскохозяйственный налог	100,0
	Налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения	100,0

дополнять выявлением аналогичных значений на текущую дату и их сопоставлением [7, 8].

Результаты расчетов, проведенных для Магнитогорского городского округа, свидетельствуют, что оптимальный размер отчислений налоговых доходов в местный бюджет находится на уровне 2013 г. и существенно отличается от значений нормативов, предусмотренных Бюджетным кодексом Российской Федерации и Законом Челябинской области «О межбюджетных отношениях в Челябинской области» в 2016 г., что систематизировано представлено в Таблицах 2 и 3.

Более того, результаты исследования подтверждаются максимальными значениями интегрального показателя финансовой устойчивости бюджета Магнитогорского городского округа и темпами его прироста, достигнутыми в 2013 г., что графически отражено на Рисунке 2.

Таким образом, в результате проведенного исследования авторами:

1) установлено, что предложенный инструментарий оценки эффективности распределения налоговых доходов между бюджетами различных уровней позволит осуществлять регулярный мониторинг соответствия фактических показателей результативности территориальной финансовой политики оптимальным величинам, повышать заинтересованность муниципальных властей в снижении ресурсной зависимости от вышестоящего уровня;

2) выявлен дестимулирующий характер существующих механизмов выравнивания уровня финансовой обеспеченности территорий, которые не только формируют жесткую асимметрию в финансовой эволюции территориальных образований, но и искусственно сдерживают процесс наращивания их социально-экономического благосостояния.

Таблица 3. Нормативы отчислений в бюджеты городских округов, установленные бюджетным законодательством

Налоги и сборы, установленные законодательством Российской Федерации	Норматив отчисления в бюджет городского округа, %	
	2013 г.	2016 г.
Федеральные налоги и сборы		
Налог на доходы физических лиц	30,0	15,0
Государственная пошлина	100,0	100,0
Акцизы на автомобильный и прямогонный бензин, дизельное топливо, моторные масла для дизельных и (или) карбюраторных (инжекторных) двигателей, производимые на территории Российской Федерации	–	10,0
Региональные налоги и сборы		
Транспортный налог	50,0	–
Налог на игорный бизнес	40,0	–
Местные налоги		
Земельный налог	100,0	100,0
Налог на имущество физических лиц	100,0	100,0
Специальные налоговые режимы		
Единый налог на вмененный доход для отдельных видов деятельности	100,0	100,0
Единый сельскохозяйственный налог	100,0	100,0
Налог, взимаемый в связи с применением патентной системы налогообложения	100,0	100,0

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ:

1. Балынская Н.Р. Субъекты информационно-политического управления в России на современном этапе / Н.Р. Балынская // Экономика и политика. – 2013. – №1 (1). – С.144-146.
2. Вербиненко Е.А. Методологические подходы к содержанию и оценке финансового потенциала региона / Е.А. Вербиненко, Р.В. Бадылевич // Вестник ИНЖЭКОНа. – 2013. – №2 (61). – С. 60-67.
3. Зенченко С.В. Формирование и оценка регионального финансового потенциала устойчивого развития экономики территории: теория и методология : автореф. дис. ...д-ра экон. наук: 08.00.05; 08.00.10 / С.В. Зенченко. – Ставрополь, 2009. – 37 с.
4. Кизеев А.В. Финансовый потенциал как критерий оценки финансовой самостоятельности региона / А.В. Кизеев // Экономические исследования. – 2011. – №5. – 4 с.
5. Тургель И.Д. «Вторые» города Урала: от города-завода – к многофункциональным центрам / И.Д. Тургель, Н.Ю. Власова // Региональные исследования. – 2016. – № 2(52). – С.43-54.
6. Тургель И.Д. Нормативно-правовые и финансово-экономические основы развития современного города как элемента системы местного самоуправления / И.Д. Тургель // Муниципалитет: экономика и управление. – 2011. – № 1 (1). – С.5-17.
7. Финансовое управление развитием экономических систем: монография. Книга 13 / И.Б. Дзюбенко, В.В. Завадская и др. / Под общ. ред. С.С. Чернова. – Издание 2, расширенное и дополненное. – Новосибирск: Издательство ЦРНС, 2016. – 358 с.
8. Vasilieva A.G. Complex methodical approach to assessing the effectiveness of managing the financial capability of the Russian Federation subjects / A.G. Vasilieva, V.M. Gafurova, I.V. Kashuba, Y.L. Kiva-Khamzina, O.L. Nazarova, L.V. Orinina // Journal of Applied Economic Sciences, Volume XII, Spring, 2(48), 2017. pp. 636-645.

Проблемы молодежного представительства в местном самоуправлении

Значительный потенциал развития участия граждан в местном самоуправлении заложен в молодежной среде.



Иса ГЕЛОГАЕВ,
студент Финансового университета
при Правительстве РФ
isagelogaev97@gmail.com



Любовь АДАМСКАЯ,
доцент кафедры «Государственное и
муниципальное управление» Финансового
университета при Правительстве РФ
кандидат социологических наук

В статье рассмотрены основные проблемы молодежного представительства в местном самоуправлении. Определяется роль молодежи в развитии местного самоуправления, широкое и узкое понимание участия молодежи в МСУ, выделяются формы такого участия. Отмечена негативная тенденция к снижению молодежного представительства в органах местного самоуправления, выявляются причины этого явления. Ключевые слова: молодежь, местное самоуправление, муниципальные органы власти, представительство, участие.

Isa Gelogaev, Lubov Adamskaya. PROBLEMS OF YOUTH REPRESENTATION IN LOCAL SELF-GOVERNMENT

The article reveals the problems of youth representation in local self-government. Its role, wide and narrow understanding, its forms of realization are highlighted. There is a negative tendency to reduce the proportion of youth in local government, identify the reasons for this, formulate possible solutions to these problems.

Keywords: youth, local government, municipal authorities, representation, participation.

УДК 352

Местное самоуправление является уникальным уровнем властно-публичных отношений в государстве. В соответствии с Федеральным законом «Об общих принципах организации местного самоуправления в РФ», принятого в 2003 году (далее — Закон 131-ФЗ) [1], оно декларируется как форма непосредственного участия граждан в осуществлении управления территорией своего проживания. Таким образом, это максимально приближен-

ный к населению уровень органов управления, что позволяет ему учитывать реальные потребности, решать возникающие проблемы.

Реализация этого предполагает не только открытость органов управления муниципальными образованиями, но и активность самого населения. Однако, следует констатировать, что ни одно из условий вплоть до настоящего времени не выполнено в полном объеме. Причем именно второе обстоятельство — пассивность

местных жителей – имеет более негативное влияние на развитие местного самоуправления. Повышение эффективности данного уровня власти возможно только в случае, когда каждый член местного сообщества понимает роль и значимость собственного участия в управленческих процессах.

Молодежь не просто особая социальная общность, это «слепок» всей совокупности общественных отношений на данный момент, а явления, возникающие в молодежной среде, следует рассматривать как ведущие факторы прогресса или регресса в будущем [2, С.372]. Для нее характерны такие специфические черты как повышенная включенность в общественную жизнь, не свойственная другим поколениям, особые социально-психологические характеристики – тяга ко всему новому, энтузиазм, романтика и т.д. [3, С.5].

Широкое понимание термина «молодежь» предполагает рассмотрение его как обширную совокупность групповых общностей, образующихся на основе возрастных признаков и связанных с ними видов деятельности, узкое – как социально-демографическую группу, которая выделяется на основе особенностей социального статуса, обусловленного возрастными характеристиками, а также связанными с ними специфическими интересами и ценностями [4, С.267].

В «Основах государственной молодежной политики РФ на период до 2025 года» [5] молодежь определяется как выделенная на основе возрастных особенностей группа граждан РФ (14-30 лет, в отдельных случаях – до 35 лет), обладающая своими специфическими интересами и ценностями.

Молодежное представительство в местном самоуправлении может рассматриваться в широком и узком контекстах.

В широком смысле, это любые проявления молодежной активности, направленные на включение в управление определенным муниципальным образованием. В этом случае возможно применять любые механизмы воздействия на молодежь и ее задействования в решении самых разнообразных местных проблем, начиная с непосредственной работы в муниципалитетах и органах местного самоуправления и заканчивая участием в различных местных проектах.

В узком смысле «молодежное представительство в местном самоуправлении» ограни-

чивается формальным аспектом надления людей определенной возрастной категории властными полномочиями. Это могут быть депутаты муниципальных собраний, муниципальные служащие, работники муниципальных организаций [6, С.88]. Конечно, в этом втором значении присутствует определенная ограниченность в понимании молодежного представительства во власти, но, тем не менее, в настоящее время это наиболее действенный механизм реализации интересов молодежи в реальной практике местного самоуправления.

Роль молодежного представительства в местном самоуправлении можно рассматривать с нескольких сторон:

- участие молодежи – это средство достижения ею качественных перемен в жизни, причем не только для молодых людей, но и для своего будущего. Те начинания, те решения, в которых будут представлены интересы молодежи в настоящее время, позволят, во-первых, учитывать их интересы в настоящее время и способствовать их благополучию в перспективе. Реализовываться это может в любых аспектах, в том числе неформального характера, через общественные слушания, через обсуждения в социальных сетях, через привлечение к участию в реализации программ развития территории и т.д.;

- это способ привлечения наиболее талантливых, в том числе с управленческой точки зрения, представителей молодежи для формирования кадрового состава органов местного самоуправления. Представительство молодежи как в органах местного самоуправления, так и в различных иницилируемых местными властями проектах, объединения и т.д., является эффективным механизмом муниципальной кадровой политики;

- создание представительства данной возрастной категории граждан в муниципальных органах власти в целях отражения их интересов при разработке программ социально-экономического развития территории и принятии управленческих решений. Эффективность работы местных органов самоуправления для молодых представителей местного сообщества будет зависеть от того, в какой мере они обладают возможностью реального влияния на принимаемые решения. Достичь этого можно только обеспечив квоты для данной возрастной категории в органах местного самоуправления.

Таким образом, можно выделить следующие

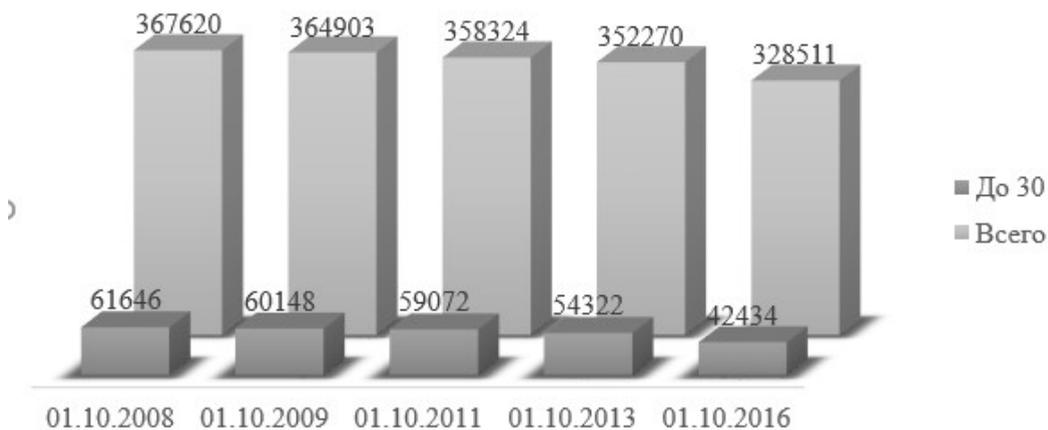


Рис. 1. Динамика количества работников, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы в 2008-2016 годах, всего и до 30 лет, человек

форматы представления молодежи в местном самоуправлении.

Во-первых, это непосредственное осуществление функций местного самоуправления в представительных или исполнительных органах муниципальной власти. Это одна из наиболее сложно реализуемых в условиях

Во-вторых, это участие в молодежных объединениях, активно взаимодействующих с органами местного самоуправления. Участие в молодежных объединениях – это, с одной стороны, формирование и выражение своей гражданской позиции, во-вторых, возможность оказывать влияние на принятие управленческих решений и участвовать в развитии территории своего проживания. Местное самоуправление в этом контексте предоставляет значительно более широкие возможности для непосредственного воздействия на собственное благополучие, чем, например, государственное, которое по сути своей намного более бюрократизированы.

В-третьих, существует возможность создания молодежного правительства при органах местного самоуправления определенных территорий. Следует логике ст. 34 Закона 131-ФЗ, в структуре могут выделяться помимо формально обязательных и иные органы, фиксируемые в Уставе муниципального образования и решающие различные вопросы местного значения. Соответственно, такое молодежное правительство может быть уполномочено как на решение части вопросов, имеющих непосредственное

отношение к проблемам данной возрастной категории, так и на обязательное участие во всех вопросах местного значения в целом.

Таким образом, существует широкий спектр форм и способов обеспечения представительства молодежи в осуществлении и развитии местного самоуправления в современной России. Однако, несмотря на, казалось бы, закономерную потребность в постоянном привлечении молодежи как наиболее активной части местных сообществ, говорить о прогрессе в этой области не приходится.

Для иллюстрации негативных тенденций в этой области обратимся к сфере формального представительства молодежи в органах местного самоуправления.

Следует обратить внимание и на то, что количество работников, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы в России постоянно снижается (см. Рисунок 1) [7].

В общей сложности за период с 2008 по 2016 годы численность молодежи в муниципальных органах власти снизилась почти на треть с 61646 человек до 42434 человек. И данное снижение произошло вовсе не из-за уменьшения общей численности работников органов муниципальных образований, снизилась сама доля присутствия молодежи в исполнительных структурах местного самоуправления (см. Рисунок 2) [7].

Логично предположить, что доля молодых людей (до 30 лет) сократилась за представленный период времени в силу их взросления и

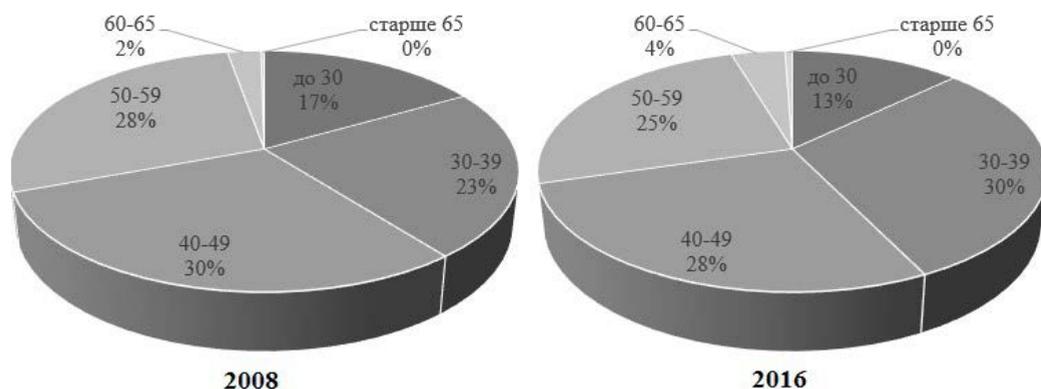


Рис. 2. Доли работников, замещающих муниципальные должности и должности муниципальной службы в 2008 и 2016 годах, разных возрастных категорий, %

перехода в следующую возрастную категорию, сами же они остались на работе в органах местного самоуправления. Однако, надо понимать, что кадровый состав этих структур должен быть сбалансированным и гибким. Для этого существуют различные механизмы, в том числе аттестации и ротации. Целью, среди прочих, в рамках муниципальной кадровой политики должно быть и сохранение соразмерной остальным категориям доли молодых людей в управлении муниципальным образованием.

Проблемы, обуславливающие снижение представительства молодежи в местном самоуправлении, могут быть различными: организационными, финансово-экономическими, нормативно-правовыми и т.д.

Нормативно-правовые проблемы, вероятно, следует рассматривать в качестве основных, в том числе, потому, что именно в законодательных и иных документах должны быть сформулированы цели. Россия – страна централизованная и вертикализованная. Итогом этого стало то, что местное самоуправление из автономного, по сути, превратилось в низший уровень государственной власти. Соответственно, если нет прямой установки на то, чтобы что-то исполнять, то и исполняться это не будет. Именно такая ситуация и складывается с молодежным представительством.

В утвержденном распоряжением Правительства РФ от 29 ноября 2014 года № 2403-р «Основах государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025

года» [5] молодежь заявлена исключительно как объект молодежной политики, в рамках которой предполагается создать условия для благополучия, развития и реализации данной категории населения страны. Само по себе появление данного документа является позитивной закономерностью выдвижения молодежи на первый план внимания органов власти, но обеспечивает их субъектность и не гарантирует возможность представления своих интересов ни на одном уровне функционирования органов власти. Молодежь рассматривается как ресурс и потенциал, интересы и потребности которого должны быть учтены при разработке программ социально-экономического развития, она должна быть представлена эрудированными, стремящимися к постоянному совершенствованию, патристичным личностями, а государство и общество должно создавать для этого условия. Участие молодежи в управлении закреплено только в принципе признания ее в качестве равноправного партнера в формировании и реализации исключительно государственной молодежной политики, т.е. спектр участия ограничивается одной областью, а молодежное самоуправление предполагается на уровне образовательных организаций, в учебных, студенческих и трудовых коллективах, по месту жительства. Речи об активизации привлечения молодежи к государственному управлению и местному самоуправлению не идет. В этом контексте, безусловно, муниципальные органы будут инициировать разработку меро-

приятий по поддержке молодежи, развитию ее потенциала, но не будут обязаны обеспечивать ее представительство в местном самоуправлении. Следующая группа проблем носит организационный характер. В соответствии с Законом 131-ФЗ население вправе самостоятельно определять формы осуществления местного самоуправления, а в структуре местных органов власти могут быть созданы и функционировать органы, реализующие разный функционал. По сути, процесс должен идти «снизу». В полной мере это будет верно и в отношении обеспечения молодежного представительства. Однако на практике данное положение не реализуется и модель местного самоуправления устанавливается «сверху», обязательно согласовывается с государственными органами субъекта РФ, на территории которого располагается муниципальное образование. Региону же значительно более выгодно организовывать молодежное представительство на своем уровне в виде молодежных ассамблей, парламентов, общественных советов, правительств и т.д. [8, 9]. В результате, в структуре местного самоуправления молодежное представительство развито слабо и при наличии запроса «сверху», при этом может не отражать реальных потребностей молодежного сообщества территории.

Дополняет организационную проблему экономическо-финансовые трудности. Расходные

полномочия органов местного самоуправления значительно превосходят их доходные возможности. Поскольку же в большей своей части местные главы не склонны мыслить стратегически, то финансирование уходит на «латание дыр» в прямом и переносном смысле. Средства же на привлечение населения к самоуправлению, причем такой активной ее части, как молодежь, просто нет. Более того, чтобы провести «нужные» решения, этого нужно постараться избежать. В итоге, с одной стороны, местные власти стремятся избежать лишних, по их мнению, расходов на обеспечение молодежного представительства в местном самоуправлении, а с другой – загоняю его в «институциональную ловушку», не создавая потенциалов и перспектив дальнейшего развития.

Таким образом, молодежное представительство в местном самоуправлении является одним из ведущих факторов его качества, поскольку позволяет не только учесть интересы и потребности молодежи как основной социальной группы, но и обеспечить стратегические перспективы развития территорий и местных сообществ. Однако, на современном этапе в России молодежное представительство носит, скорее, ограниченный характер, что обуславливается рядом проблем нормативно-правового, организационного и финансово-экономического характера.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ:

1. Федеральный закон от 06.10.2003 № 131-ФЗ «Об общих принципах организации местного самоуправления в Российской Федерации» (ред. от 29.07.2017) (с изм. и доп., вступ. в силу с 10.08.2017) // СПС КонсультантПлюс.
2. Парыгина О.В. Молодежь как субъект взаимодействия с органами местного самоуправления // Социокультурное развитие большого Урала: тренды, проблемы, перспективы: материалы юбилейной Всероссийской научно-практической конференции XX Уральские социологические чтения (Екатеринбург, 27-28 февраля 2015 г.) / под общ. ред. Ю. Р. Вишневого. - Екатеринбург: УрФУ, 2015. - С.372-375.
3. Павловский В.В. Социология молодежи и ювенология // Социологические исследования. - 1999. - № 5. - С.46-51.
4. Социология молодежи: энциклопедический словарь / сост. Ю. А. Зубок и др. - М.: Academia, 2008. - 606 с.
5. Распоряжение Правительства РФ от 29.11.2014 №2403-р «Об утверждении Основ государственной молодежной политики Российской Федерации на период до 2025 года» // СПС КонсультантПлюс.
6. Кочнев С.В. Участие молодежи в развитии местного самоуправления // Знание. Понимание. Умение. - 2010. - №1. - С.86-91.
7. Численность работников, замещающих должности государственной гражданской и муниципальной службы Российской Федерации, по возрастным группам, ветвям власти и уровням управления // Сайт Федеральной службы государственной статистики. - [Электронный ресурс.] - URL: http://www.gks.ru/wps/wcm/connect/rosstat_main/rosstat/ru/statistics/state/# (дата обращения: 06.09.2017).
8. Кочетков А.В. Молодежный парламентаризм в России: понятие и правовой статус // «Черные дыры» в российском законодательстве. - 2005. - №1. - С.51-57.
9. Гукова И.Н. Роль молодежного парламентаризма в развитии общественно-политической активности современной российской молодежи // Научные ведомости БелГУ. Серия. История. Политология. Экономика. Информатика. - 2014. - №1 (172). - С.169-174.

Перспективы применения технологии блокчейн в государственном и муниципальном управлении

Возможно, самое перспективное направление, в котором технология блокчейн сможет реализовать все свои сильные стороны, – сфера государственного и муниципального управления (ГМУ). Главная задача государства при этом – разработка четкой концепции ее применения в деловых процессах ГМУ. Вслед за этим государство должно выступить в роли продвинутого заказчика, внедряющего эту технологию.



Артём ГЕНКИН,
президент АНО «Центр защиты
вкладчиков и инвесторов»
доктор экономических наук,
профессор
konsul3000@yahoo.com



Алексей МИХЕЕВ,
председатель АНО «Центр
развития инновационного бизнеса
и предпринимательства»
доктор экономических наук,
доцент МГИМО (У) МИД России

Блокчейн-технология может дать госорганам новые инструменты, позволяющие снизить объёмы мошенничества, уменьшить число ошибок и сократить затраты на процессы с бумажным документооборотом. В статье описывается ряд примеров применения блокчейна в государственном и муниципальном управлении. Даются рекомендации по конкретным кейсам применения блокчейна в российском госсекторе. Ключевые слова: технологии, блокчейн, государственное и муниципальное управление, недвижимость, распределенный реестр.

Artem Genkin, Aleksey Mikheyev. THE PROSPECTS OF USE OF THE BLOCKCHAIN TECHNOLOGY IN THE PUBLIC AND MUNICIPAL ADMINISTRATION

The blockchain technology can give to public agencies the new tools allowing to reduce fraud volumes, to get rid of errors and to minimize costs of processes with paper document flow. In article numerous blockchain use cases in the public and municipal administration are described. Recommendations about concrete use cases of blockchain in the Russian public sector are made.

Keywords: technologies, blockchain, the public and municipal administration, the real estate, the distributed ledger.

УДК 351.82, 351.91, 334.02

ЗОВ ВРЕМЕНИ

По прогнозу консалтинговой компании Gartner, к 2020 г. исчезнет 30% функций госуправления в их нынешнем виде и одновременно появится около 20% новых функций. Важными факторами, как для госсектора, так и для развития бизнеса, вице-президент компании Gartner Андреа ди Майо считает технологическое предвидение и необходимость более активного использования существующих каналов коммуникации [1].

Как указывают специалисты компании Deloitte, госсектор является сложной машиной – централизованной в отношении своей ответственности за управление и оказание госуслуг, и в тоже время фрагментированной и часто разьединенной с точки зрения организационной структуры и способности обмениваться данными [2]. В силу этого одним из наиболее действенных инструментов для решения проблем данного сектора может оказаться применение технологии распределенного реестра (блокчейна) [3].

Недавно правительство Великобритании опубликовало свой взгляд на проблему внедрения технологии распределенного реестра [4]. Согласно его выводам, блокчейн-технология может дать в руки госорганам новые инструменты, позволяющие снизить объемы мошенничества, уменьшить число ошибок и сократить затраты на процессы с бумажным документооборотом. У технологии есть потенциал для создания новых способов обеспечения прав собственности и подтверждения происхождения товаров и интеллектуальной собственности.

В качестве возможных примеров использования экспертами были названы:

- защита критически важной инфраструктуры от кибератак;
- снижение операционных расходов и отслеживание прав на получение соцподдержки;
- прозрачность и отслеживаемость затрат, выделяемых на социальную помощь;
- создание возможностей для экономического роста, развития мелкого и среднего бизнеса (МСБ) и роста занятости;
- сокращение налогового мошенничества.

Технология блокчейн потенциально способна преобразовать оказание госуслуг. У неё есть потенциал, чтобы переопределить взаимоотношения между государством и гражданами с

точки зрения обмена данными, прозрачности и доверия, и тем самым внести ключевой вклад в план правительства по трансформации на основе электронных технологий.

Использование блокчейна в ГМУ можно представить как работу единого оператора по документообороту, услугами которого пользуются как сами граждане, так и государство.

Вот несколько проектов, которые ярко демонстрируют возможности блокчейна [5]:

1. Упрощение документооборота при госрегистрации предприятий

BitOasis представил пилотный проект, созданный совместно с ДМСС для оптимизации внутренних процессов. По словам разработчиков, теперь процесс занимает минуты: в системе блокчейн есть копии всех записей, проверенных и подписанных собственниками. Стартап ищет партнеров: банки и провайдеров телеком услуг.

2. Цифровые завещания.

Только в странах Ближнего Востока и Северной Африки, благосостояние, находящееся в процессе передачи от одного поколения другому, оценивается в 1 трлн долл. Завещания и контракты, хранящиеся в блокчейне, помогут преодолеть эту проблему. Проект был разработан в свободной финансовой зоне Дубая в партнерстве с DigitUs.

3. Блокчейн в бюджетном процессе.

Кандидат в мэры Лондона, Джордж Гэллоуэй, сообщил о своем намерении внедрить блокчейн в госказну для слежения за расходами города. Гэллоуэй обещал запустить весь бюджет города (£17 млрд) через систему MayorsChain.

4. Система страхования вкладов.

В России Федеральный фонд по защите акционеров и вкладчиков в январе 2017 г. обратился в Госдуму, предложив использовать технологию блокчейн для хранения реестра частных инвесторов и защиты интересов владельцев индивидуальных инвестиционных счетов (их сейчас в России свыше 200 000). Ряд участников рынка и экспертов, поддержав эту инициативу, высказались за ведение такого реестра с использованием электронных ресурсов Банка России.

5. Блокчейн в сфере соцобеспечения и иных областях.

Британское Министерство труда и пенсионного обеспечения с июня 2016 г. испытывает прототип платформы на основе технологии блокчейн, применимой для более эффектив-

ного оказания социальной помощи населению [6].

6. Госрегистрация права собственности.

Это долгая и затратная процедура. Блокчейн-ориентированный подход к регистрации прав собственности может повысить эффективность обработки транзакций и радикально сократить мошенничество, поскольку история операций доступна и публична. Блокчейн может помочь в решении споров о праве собственности: каждая сделка будет проверена и сохранена в распределенном реестре. Для органов регистрации блокчейн увеличивает эффективность и сокращает стоимость.

Как заявил осенью 2016 г. миллиардер и основатель Virgin Group Ричард Брэнсон, технология блокчейн может произвести «экономическую революцию» во многих развивающихся странах, где трудно доказать право собственности на активы или получить доступ к капиталу [7]. Власти Гондураса заказали блокчейн-стартапу Factom создание распределенной системы учета собственности на землю [8].

В Швеции в июне 2016 г. провели тестирование системы регистрации и учета прав собственности на землю на основе блокчейна с целью оцифровать эти процессы. Выполнение задачи возложено на Шведскую национальную земельную службу в партнерстве с блокчейн-стартапом ChromaWay и телеком-провайдером Telia.

Сделки с недвижимостью и вся операционная история собственности могли бы вестись через блокчейн [9].

БЛОКЧЕЙН В РОССИЙСКОМ ГОСЕКТОРЕ

Не отстают от мировых тенденций и российские исследователи, называя список возможных перемен в госуправлении «простором для диких фантазий» [10].

К числу таковых они относят блокчейн-выборы, которые будет невозможно сфальсифицировать. А также формирование национального, регионального или муниципального бюджета, в котором не останется белых пятен для проверки и контроля.

Представляет интерес проведение интернет-закупок на блокчейн-основе. Сегодня из-за огрехов в анализе поставщиков, в результате проведения конкурентных процедур госкор-

порации и компании с госучастием ежегодно теряют до 25% своих бюджетов. Блокчейн, позволяя снять все манипуляции итоговым рейтингом исполнителей частного и госзаказа, при грамотном внедрении в систему электронных закупок сэкономит десятки миллиардов рублей в год [11].

Дискуссия давно вышла за рамки сугубо узкопрофильных сообществ ученых, энтузиастов и бизнесменов. Обсуждение потенциала блокчейна ведется на уровне представителей правительства, главы Центробанка и прочих высокопоставленных лиц [12].

Так, Дмитрий Мариничев, интернет-омбудсмен по защите прав предпринимателей, перечислил несколько инициатив на уровне законодательства, необходимых, чтобы вдохнуть жизнь в блокчейн-проекты. Среди них – ввод криптовалюты в гражданский кодекс в качестве объекта имущественного права и признание судами записей в блокчейне. Начальник Управления ИТ ФНС России Татьяна Матвеева указала на необходимость преодолеть проблемы безопасности, конфиденциальности информации и защиты персональных данных. Матвеева также озвучила риск роста нагрузки на инфраструктуру, который может создать блокчейн [13].

По мнению замруководителя Департамента информационных технологий Москвы Андрея Белозерова, эта технология способна сделать прозрачными электронные закупки и торги, обеспечить справедливое распределение льгот, субсидий, мест в детских лагерях и на ярмарках.

В январе 2016 г. бывший министр финансов Алексей Кудрин предположил, что блокчейн-технология позволит гражданам уменьшить хлопоты по сбору справок, следить за работой госорганов и за тем, на что конкретно были потрачены уплаченные гражданином налоги. Причем все будет происходить максимально прозрачно и без вмешательства госорганов [14].

По статистике, на содержание Росреестра в 2015 г. ушло из бюджета порядка 41,5 млрд руб. В 2014 г. на оптимизацию и работоспособность сайта было потрачено дополнительно 49 млн руб. [15] Основная статья затрат при купле-продаже недвижимого имущества – привлечение сторонних участников (нотариусов, юристов, риэлторов) для обеспечения безопасности сделки и сокращения рисков. Издержки на это составят около 2% стоимости объекта.

Группа авторов считает, что внедрение блокчейна в систему Росреестра позволяет сэкономить от 60 до 80% затрат, что позволит высвободить из госбюджета порядка 24,9-33,2 млрд. руб. С помощью блокчейна и системы смарт-контрактов возможно создание электронных сертификатов о владении недвижи-

мым имуществом, которые смогут храниться в распределенном реестре [16].

Аналогично можно внедрить технологию в систему реестра автотранспортных средств, использовать блокчейн-систему в ЗАГСх, в сфере здравоохранения и т.д.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ:

1. Правительство начнет активнее использовать блокчейн и Big Data? // www.plusworld.ru. 2017. 21 марта.
2. Deloitte. Blockchain applications in banking, 2016. Jan. 12.
3. См.: Генкин А.С. Блокчейн и электронное голосование: о технологиях децентрализованной демократии // Самоуправление. – 2017. – №2 – С.44-46; Генкин А.С., Маврина Л.А. Блокчейн плюс «умные» контракты: преимущества применения и возникающие проблемы // Экономика. Бизнес. Банки. – 2017. – №2 – С.51-54; Генкин А.С., Михеев А.А. ICO – новые экономико-правовые формы секьюритизации на базе технологии блокчейн // Современный Юрист. – 2017. – №3 – С.63-68; Генкин А.С., Михеев А.А. Блокчейн: как это работает и что ждет нас завтра. – М.: Альпина Паблишер, 2018.
4. Walport, M. Distributed Ledger Technology: beyond block chain. A report by the UK Government Chief Scientific Adviser. – Crown, 2016.
5. The great chain of being sure about things. – Economist. 2015. Oct. 31.
6. Barber, L. Here's how the government wants to use blockchain's distributed ledger technology // cityam.com. 2016. Jan. 29.
7. Брэнсон: блокчейн – шанс для развивающихся стран // www.vestifinance.ru/articles/75765 (дата обращения 10.10.2016)..
8. Боев И. Блокчейн и государство // www.ilyaboev.com/2016/05/blockchain-vs-government.html (дата обращения 15.10.2016).
9. Rizzo, P. Sweden Tests Blockchain Smart Contracts for Land Registry // www.coindesk.com. 2016. June 16.
10. Swanson, T. Smart Property, Colored Coins and Mastercoin // www.coindesk.com. 2014. January.
11. Гущина Е. Блокчейн-технология изменит мир // www.ko.ru. 2016. 5 сентября.
12. См.: Бабухина А.А., Кочнев А.А., Кунгуров Е.А. Перспективы развития БЛОКЧЕЙН в России // IX Межд. научно-практ. конф. «Инновационное развитие российской экономики»: в 6 т. – М.: РЭУ им. Плеханова, 2016. Т. 3.
13. Дубова Н. Реален ли блокчейн на государственном уровне? // www.computerworld.ru. 2016. 26 августа.
14. 14. Преимущества и недостатки блокчейн в госуправлении // www.elmoney.net. 2016. 17 марта.
15. Непутский П. Недоступный сайт Росреестра за 49 млн. // www.fontanka.ru. 2016. 26 февраля.
16. Епифанова О.Н., Буркальцева Д.Д., Тюлин А.С. Использование технологии блокчейн в государственном секторе // Генкин А.С., Сидоренко Э.Л., Семькина О.И. (Ред.) Электронная валюта в свете современных правовых и экономических вызовов // Сборник материалов Международной научно-практической конференции. – М.: Юрлитинформ, 2016.

«В ПРЕДЕЛАХ ТЕРРИТОРИИ РОССИЙСКОЙ ФЕДЕРАЦИИ»

В соответствии с изменениями, внесенными в федеральное законодательство, подача запросов, документов, информации, необходимых для получения государственных услуг, предоставляемых федеральными органами исполнительной власти, органами государственных внебюджетных фондов, а также получение результатов предоставления таких услуг отныне будет осуществляться в любом

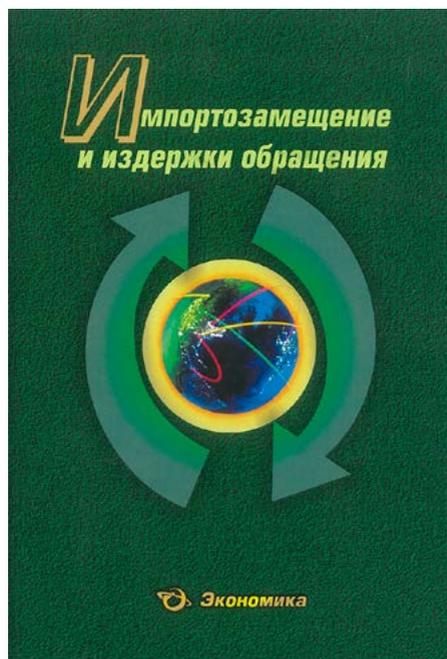
предоставляющем такие услуги подразделении соответствующего федерального органа исполнительной власти, органа государственного внебюджетного фонда или многофункциональном центре (при наличии соглашения о взаимодействии, в пределах территории Российской Федерации по выбору заявителя независимо от его места жительства или места пребывания либо места нахождения.

Сохранить то, что имеем

Проблема импортозамещения очень важна для нашей страны в условиях санкций со стороны западных держав и продовольственного эмбарго. В недавнем прошлом доля импорта в потребляемой Россией сельхозпродукции составляла, по ряду категорий, от 40% до 60%. Однако новая экономическая ситуация открывает для российского АПК новые возможности по расширению отечественного производства сельскохозяйственной продукции. При этом важным аспектом является конкурентоспособность продукции АПК на отечественном рынке не только в сфере производства, но и в сфере обращения. Повышению конкурентоспособности сельскохозяйственного производства способствует интеграция сельскохозяйственных и перерабатывающих предприятий, а также развитие инфраструктуры агрофирм.

Важным фактором, обеспечивающим конкурентоспособность отечественных агрофирм, является развитие распределительных сетей и сетей сбыта сельскохозяйственной продукции. Этим вопросам в государственных документах по сей день уделяется недостаточное внимание. Недавно в издательстве «Экономика» увидела свет монография «Импортозамещение и издержки обращения» (под общей редакцией проф. Третьяка В.П.), в которой именно они являются главным предметом разработки.

Известно, что в России, на пути от производителя до конечного потребителя теряется значительная часть произведенной продукции, что определяет особую актуальность поиска путей и технологий, позволяющих снизить эти потери и повысить эффективность российского сельхозпроизводства. В данной монографии проводится анализ недостатков и предложен ряд путей повышения эффективности системы обращения, основанных, в том числе, на развитии оптово-распределительных центров, совершенствовании отечественных дистрибутивных сетей,



технологических укладов в системе складского хозяйства, совершенствовании технологий транспортировки и доведения товара до конечного потребителя и даже совершенствовании технологий утилизации потребленной продукции. Описан реальный отечественный опыт совершенствования систем распределения и обращения, а также сценарии реализации политики импортозамещения на ряде отраслевых рынков сельскохозяйственной продукции.

Книга «Импортозамещение и издержки обращения» будет, несомненно, полезна работникам и специалистам сферы отечественного АПК, студентам и аспирантам сельскохозяйственных ВУЗов, а также всем, интересующимся будущим отечественного сельского хозяйства.

*Вадим БЕЛОВ,
Президент Вольного экономического
общества Москвы
доктор экономических наук,
профессор*



**Предлагаем услуги по проведению мероприятий
в залах здания Правительства Москвы на Новом Арбате, 36
телефоны: (495) 690-89-94, (495) 690-79-86**

Большой конференц-зал - 930 мест

Малый конференц-зал - 250 мест



Универсальный зал - 800 кв.м

Залы «А», «В» и «С» - 359 мест



О проблемах в сфере развития спортивной инфраструктуры муниципалитетов

На сегодняшний день большая часть спортивных сооружений публичной собственности приходится на долю муниципальных образований. Однако роль муниципальных образований в решении вопросов развития спортивной инфраструктуры не столь значительна и во многом лишена автономии.



Антон МАМАЕВ,
генеральный директор
ЗАО «ИК «Питер Траст»,
руководитель Комиссии
по мониторингу проектов
государственно-частного
партнерства
в социальной сфере
Общероссийской общественной
организации «Деловая Россия»



Юрий ГУЗОВ,
доцент кафедры статистики,
учета и аудита Санкт-
Петербургского
Государственного
университета
кандидат экономических наук
guzow@mail.ru



Ольга БАТУРА,
руководитель практики ГЧП
ООО «Градостроительные
решения»

Статья посвящена проблемам регулирования взаимодействия муниципальных образований и субъектов предпринимательской деятельности в сфере физической культуры и спорта, включая анализ применения механизма муниципально-частного партнерства и концессионных соглашений для целей развития объектов спортивной инфраструктуры.

Anton Mamaev, Olga Batura, Yuriy Guzov. ABOUT THE PROBLEMS IN THE DEVELOPMENT OF SPORT INFRASTRUCTURE OF MUNICIPALITIES

Ключевые слова: спорт, спортивная инфраструктура, муниципально-частное партнерство, концессионное соглашение, нетипичные объекты недвижимости.

The Article discusses regulatory issues of municipal and private cooperation in sport and physical culture, including usage of municipal and private partnership cooperation and concession agreements in development of sport infrastructure.

УДК 352.075 /796.06

(Окончание. Начало в №3-2017)

Анализ законодательства о спорте в зарубежных странах позволил выделить ряд общих закономерностей, формирующих тенденции развития правового регулирования в сфере спорта и физического воспитания. Например, Соловьев А.А. обращает внимание на следующие основные, оказывающие определяющее влияние на развитие спортивного права, тенденции развития законодательства о спорте в зарубежных странах в среднесрочной и долгосрочной перспективе:

1. Усиление взаимопроникновения спортивного права и «*lex sportiva*», под которым понимается комплекс систем материальных и процессуальных неправовых норм, состоящих из документов т.н. «мягкого международного права» в области спорта, норм саморегулирования, локальных актов спортивных организаций и спортивных объединений, а также норм нравственности, включая систему «Фэйр Плэй» (честная (справедливая, корректная) игра).
2. Повышение децентрализации управления в области спорта и повышение роли саморегулирования в этой области.
3. Увеличение объема правового регулирования в рамках национального спортивного права до уровня отрасли права.
4. Изменение структуры взаимоотношений между международным спортивным правом и национальным спортивным правом в сторону некоторого повышения роли международного спортивного права.
5. Развитие коммерческо-правовой составляющей спортивного права, в т.ч. существенное развитие связанных со спортом сегментов информационного и авторского права.
6. Усиление блока нормативно-правовой регламентации обеспечения безопасности в спорте,
7. Развитие международного спортивного права, в том числе: эволюция международно-правового регулирования организации и процедур рассмотрения и разрешения международных спортивных споров; развитие международно-правового регулирования статуса и деятельности международных спортивных федераций; эволюция международных правовых документов олимпийского движения в сторону повышения роли Международного олимпийского комитета в регулировании сферы спорта; усложнение правового регулирования статуса и процедур судейства в международных спортивных соревнованиях в целях повышения объ-

ективности, непредвзятости и обоснованности такого судейства; уточнение статуса профессионального спортсмена в международных соревнованиях и др. [19].

Дополнительно можно выделить меры стимулирования развития физического воспитания и спорта, которые принимаются на законодательном уровне зарубежными странами.

В первую очередь, это непрямая финансовая поддержка субъектов спорта посредством предоставления налоговых льгот. Например, в Германии предусмотрено освобождение некоммерческих спортивных клубов от налогов: корпоративного налога, торгового налога, налога на недвижимость и обложение их налогом на добавленную стоимость по пониженной ставке [20]. Налоговые льготы предоставляются бизнесу, у которого дополнительно существует возможность зарабатывать и за счет рекламы [21]. Налоги также могут выступать в качестве источников финансирования проектов в области спорта. Во Франции две трети стадионов построены на средства местных бюджетов, которые поддерживают профессиональный спорт еще и таким образом, а многие профессиональные команды финансируются, в том числе, и за счет коммун (местных налогов). Кроме того, дополнительным источником финансирования спортивной инфраструктуры является Национальный фонд развития спорта, средства в который поступают от лотерей, ставок и налогов на алкоголь [21].

В целом средства фондов являются распространенным источником финансирования развития спорта за рубежом. Финансирование профессионального спорта в Германии осуществляется за счет фондов, выделяемых местными властями, землями и федерацией, а также – за счет фондов бизнес-сообществ и средств массовой информации. Одним из главных источников финансирования деятельности спортивных клубов является фонд «Спортивная помощь Германии». В Европейском союзе вопросами развития спорта занимается Комитет по развитию спорта и Фонд развития спорта [21].

Общим направлением государственной политики передовых зарубежных стран в области развития спорта является особое внимание (и финансирование) к массовому и детско-юношескому спорту, поддержка мероприятий по развитию физического воспитания населения. Пристальное внимание уделяется развитию

школьного и вузовского спорта в Англии – министр образования Великобритании должен отслеживать наличие в школах и университетах необходимой спортивной инфраструктуры. В США создана особая система развития школьного и вузовского спорта, в соответствии с которой в каждой школе и в каждом высшем учебном заведении обязательно должны быть спортивные команды, которые обязаны конкурировать между собой. Наконец, в Германии при каждом профессиональном футбольном клубе имеется своя лицензированная Академия, в отношении которой установлено строгое правило: отсутствие среди ее воспитанников хотя бы одного детского возраста влечет отстранение взрослой команды от соревнований [22]. Важным фактором, влияющим на развитие спорта в зарубежных странах, является коммерциализация сферы спорта, создание на его базе доходных бизнес-моделей, как, например, в Англии и в США, где одной из важных задач спортивных организаций является необходимость «зарабатывать». Каждый английский футбольный клуб, входящий в АПЛ, представляет собой успешный бизнес-проект. В США профессиональный спорт в целом является уникальным совместным бизнес-продуктом, цель которого – получение дохода за счет повышения интереса и привлечения зрителей, и на который не распространяется запрет на монополистическую деятельность. При этом государство отстранено от решения финансовых вопросов развития спорта [23].

Интересным представляется также опыт Китая в области развития физического воспитания и спорта, который недавно «пустил» в государственную модель развития спорта частный бизнес, включая и иностранных инвесторов. После политического утверждения в 2014 г. инвестиционной программы в спорте китайский бизнес вышел на мировые спортивные рынки [24]. Основное и главное отличие российской системы правового регулирования отношений в спортивной сфере – минимальная степень автономии субъектов этого регулирования от государственного управления (даже по сравнению с КНР). Кроме того, на фоне опыта других стран механизм правового регулирования в сфере физической культуры и спорта в России развивается очень медленно, часто не успевая за теми изменениями общественных отношений в сфере спорта, которые сложились к определенному периоду времени.

Однако следует отметить наметившиеся тенденции по изменению российского законодательства в указанной сфере общественных отношений.

В частности, недавно внесенный Правительством России в Государственную Думу РФ законопроект №1071537-6, законодательно закрепляющий фактически сложившиеся в данной сфере термины и определения, такие как «профессиональная спортивная лига», «профессиональные спортивные соревнования», «профессиональный спортивный клуб», «профессиональный спортсмен», «спортивный агент», «спортивная санкция», а также новое определение понятий «профессиональный спорт» и «спортивная дисквалификация спортсмена» [25]. Законопроектом также предусматривается введение норм, регулирующих деятельность спортивных лиг и деятельность постоянно действующего арбитражного учреждения, рассматривающего споры в профессиональном спорте и спорте высших достижений. Законопроектом №1087121-6 внесены изменения в статью 20 Федерального закон о спорте и статью 32.14 КоАП РФ в части создания дополнительных условий обеспечения безопасности проведения официальных спортивных соревнований [26]. Закон одобрен и подписан Президентом России.

Законопроектом №1089267-6 «О внесении изменения в статью 217 Налогового кодекса Российской Федерации, предусмотрено освобождение от налога на доходы физических лиц поощрительных выплат спортсменам, тренерам и иным специалистам в области физической культуры и спорта [27]. Законопроект также одобрен и подписан Президентом России.

Принят Государственной Думой и одобрен Советом Федерации РФ Федеральный закон от 02.06.2016 №153-ФЗ «О внесении изменений в Федеральный закон «О физической культуре и спорте в Российской Федерации», направленный на развитие детско-юношеского спорта [28], которым на законодательном уровне закрепляется понятие «детско-юношеский спорт», под которым понимается часть спорта, направленная на спортивную подготовку несовершеннолетних граждан в организациях, осуществляющих спортивную подготовку, а также на участие таких граждан в спортивных соревнованиях, в которых спортсмены, не достигшие возраста восемнадцати лет или иного возраста, указанного в этих целях в федераль-

ных стандартах спортивной подготовки, являются основными участниками

Наконец, законопроект №1113576-6, направленный на формирование доходной части субъектов спорта, в частности, им предлагается установить обязанность организаторов азартных игр в букмекерских конторах и тотализаторах направлять целевые отчисления на мероприятия в поддержку развития физической культуры и спорта высших достижений. Им же закрепляется использование целевых отчислений от лотерей для финансирования социально значимых объектов и мероприятий, в том числе в поддержку развития физической культуры и спорта [29].

Следует также отметить, что Рабочей группой по вопросу развития государственно-частного партнерства в сфере физической культуры и спорта по изменению действующего законодательства в сфере спорта, сформированной не так давно по итогам встречи с Заместителем Председателя Правительства РФ Аркадием Дворковичем, был подготовлен ряд предложений по внесению изменений в федеральное законодательство в сфере физической культуры и спорта:

- дополнить статью 2 закона определением «объекты инфраструктура», «субъекты предпринимательской деятельности в сфере физической культуры и спорта», «поставщики товаров, работ, услуг в целях осуществления спортивных мероприятий», «поставщики услуг по организации приема зрителей мероприятий», «поставщики информационных услуг»;

- дополнить статьи 8 и 38 закона полномочиями субъектов Российской Федерации по финансированию строительства и реконструкции объектов массового и профессионального спорта, в том числе, реализуемых на основании соглашений о государственно-частном партнерстве, соглашений о муниципально-частном партнерстве или на основании концессионных соглашений.

Также Рабочей группой было предложено внести следующие изменения в законодательство РФ:

- дополнить статью 93 Федерального закона от 05.04.2013 №44-ФЗ «О контрактной системе в сфере закупок товаров, работ, услуг для обеспечения государственных и муниципальных нужд» исключениями из общего правила проведения торгов на право заключения государственных или муниципальных контрактов

применительно к оказанию услуг, осуществления эксплуатации объекта соглашения государственно-частном партнерстве или соглашении о муниципально-частном партнерстве или на основании концессионного соглашения.

- для увеличения финансовой привлекательности муниципальных проектов в статье 139 Бюджетного кодекса РФ предусмотреть возможность субъектам РФ доводить до муниципальных образований долгосрочные лимиты (более 3 лет) бюджетных обязательств в целях софинансирования расходных обязательств по концессионным соглашениям и соглашениям о муниципально-частном партнерстве на весь срок таких соглашений;

- для увеличения экономической привлекательности реализации проектов на основании соглашений о государственно-частном партнерстве или соглашений о муниципально-частном партнерстве распространить меры налогового стимулирования, предусмотренные Налоговым кодексом РФ в отношении субъектов предпринимательской деятельности, реализующих проекты на основании концессионных соглашений, на субъекты предпринимательской деятельности, реализующие проекты на основании соглашений о государственно-частном партнерстве или соглашений о муниципально-частном партнерстве.

- предусмотреть внесение изменений в Федеральную целевую программу «Развитие физической культуры и спорта в Российской Федерации на 2016-2020 годы», утвержденной Постановлением Правительства РФ от 21.01.2015 №30 [30], дополнив показателем экономической эффективности конечного результата выполнения Программы развития физической культуры и спорта.

В целом планируемые изменения в законодательство РФ, регулирующее вопросы развития физической культуры и спорта, в том числе, в области регулирования деятельности субъектов предпринимательской деятельности в сфере физической культуры и спорта, являются необходимыми и в значительной степени учитывающими новые тенденции развития спортивной индустрии в нашей стране.

В заключение хотелось бы выразить надежду, что благодаря вышеуказанным изменениям в законодательстве о физической культуре и спорте будет повышена роль местного самоуправления в развитии объектов спортивной инфраструктуры массового спорта.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ:

1. Концепция долгосрочного социально-экономического развития Российской Федерации на период до 2020 года, утв. Постановлением Правительства Российской Федерации от 17.11.2008 N 1662-р
2. Доклад Совета при Президенте Российской Федерации по развитию физической культуры и спорта «О развитии материально-технической базы физической культуры и спорта в 2016-2020 г.г.» // СПС «КонсультантПлюс».
3. «О текущей ситуации в экономике Российской Федерации по итогам первого полугодия 2016 года». Минэкономразвития России. Июль 2016 г.
4. Delloitte: РФПЛ - шестая выручка мира. Наталья Ищенко, Алексей Рожков.
5. Владимир Струтинский «О состоянии спортивной инфраструктуры в России» // Журнал «Строительство и эксплуатация спортивных сооружений» 24.12.2014
6. К.А. Гулин, Л.В. Костылева. «Производство и потребление рыночных услуг в регионе» // Учебное пособие. Вологда. 2009
7. Дырда С.Г. Административно-правовое регулирование реализации прав граждан на занятие физической культурой и массовым спортом на муниципальном уровне // Административное и муниципальное право. 2010. N 12. С. 5 - 9.
8. Марина Сапожникова. В кризис бюджеты большинства регионов России находятся в опасной ситуации. – [Электронный ресурс.] – URL: <http://www.fedpress.ru/expert-opinion/1669043> (дата обращения 15.11.2016).
9. [Электронный ресурс.] – URL: http://www.pppcenter.ru/assets/docs/raytingREG2016_B5_Block_04-04-2016.pdf (дата обращения 21.02.2016).
10. Бюджетный кодекс Российской Федерации от 31.07.1998 N 145-ФЗ// СПС «КонсультантПлюс».
11. Комментарий к Федеральному закону «О государственно-частном партнерстве, муниципально-частном партнерстве в Российской Федерации и внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации» (научно-практический, постатейный) / Е.В. Гриценко, Е.А. Дмитрикова, А.К. Долгов и др.; под ред. В.Ф. Попондопуло, В.В. Килинкова. – М.: Инфотропик Медиа, 2016. – 352 с.
12. Вестник ВАС РФ, 2013, №12.
13. [Электронный ресурс.] – URL:www.gks.ru/free_doc/new_site/region_stat/sel-terr/5-3_sport.xls (дата обращения 22.11.2016).
14. Собрание законодательства РФ, 08.04.2013, N14, ст. 1652.
15. Лукьяненко З.Б., Югова Н.В. Программно-целевой метод в государственном управлении бюджетной сферой // Ars Administrandi. – 2014. – № 2. – С.72-78.
16. Собрание законодательства РФ, 13.01.2014, N 2 (часть II), ст.229.
17. Тарасенко И. Живем за счет подачек? – [Электронный ресурс.] – <http://spb.sovsport.ru/gazeta/article-item/505663> (дата обращения 24.12.2016).
18. Гузов Ю.Н., Иванова В.Н., Безденежных Т.И. Технологии муниципального управления. – Москва: Финансы и статистика, 2005.)

УСОВЕРШЕНСТВОВАН ПОРЯДОК ПРОВЕДЕНИЯ НЕЗАВИСИМОЙ ОЦЕНКИ КАЧЕСТВА ОКАЗАНИЯ УСЛУГ

В соответствии с Федеральным законом качество условий оказания услуг этими учреждениями подлежит независимой оценке по таким критериям, как открытость и доступность информации об учреждении, доступность услуг для инвалидов, время ожидания предоставления услуги, доброжелательность и вежливость работников учреждения, удовлетворённость граждан условиями оказания услуг. В соответствии с ФЗ предусматривается наделение Общественной палаты РФ, общественных палат субъектов РФ и общественных палат (советов) муниципальных образований полномочиями по

формированию общественных советов по проведению независимой оценки качества условий оказания услуг из числа представителей общественных организаций, созданных в целях защиты прав и интересов граждан, объединений инвалидов. При этом устанавливается, что в состав таких советов не могут входить представители органов государственной власти и органов местного самоуправления, общественных объединений, осуществляющих деятельность в соответствующей сфере, а также руководители и работники организаций, осуществляющих деятельность в указанной сфере.

О путях совершенствования межбюджетных отношений на региональном и местном уровнях

Развитие межбюджетных отношений – один из тех вопросов, который всегда волнует российские регионы и всегда находится на особом контроле у Правительства России. Финансовые взаимоотношения федерального центра с регионами стали за последние годы заметно прозрачнее и динамичнее. Однако система распределения и перераспределения доходов между бюджетами страны и ее субъектами еще требует доработки [1].



Мурад МАХМУДОВ,
старший преподаватель кафедры
экономических, естественных и
математических дисциплин филиала
Дагестанского государственного
университета в г. Дербенте
kari_017@mail.ru

Согласно действующей Конституции России, наша страна – федеративное государство, но мы до сих пор укрепляем вертикаль власти, и наше государство, соответственно, гораздо больше напоминает унитарное предприятие, чем кооперативное.

Проблема регионального развития – это проблема, прежде всего, эффективного использования регионального ресурсного потенциала, в первую очередь – потенциала граждан, что, несомненно, перекликается с вопросами обеспечения национальной безопасности.

Статья посвящена основным, сохраняющимся до настоящего времени, диспропорциям в доходах и расходах бюджетов субъектов и муниципальных образований Российской Федерации

Ключевые слова: межбюджетные отношения, регион, бюджет, развитие.

The article is devoted to the main, preserved to the present day, disproportions in the incomes and expenditures of budgets of subjects and municipalities of the Russian Federation.

Keywords: intergovernmental relations, region, budget, development.

Murad Mahmudov. ABOUT THE WAYS OF IMPROVING INTER-BUDGET RELATIONS AT THE REGIONAL AND LOCAL LEVELS

УДК: 332.1

Потенциал Республики Дагестан сегодня оценивается достаточно высоко, вопрос в том – как его реализовать? В Дагестане постоянно сталкиваются вопросы экономики, политики и безопасности [3].

В Дагестане объем принятых на разных уровнях бюджетной системы расходных обязательств зачастую существенно превосходит объем располагаемых этими уровнями доходов. В условиях снижения доходов и сохранения практически на прежнем уровне расходных обязательств усугубляется проблема несбалансированности бюджетов. Действующая система разграничения между уровнями власти расходных обязательств, в ряде случаев, не обеспечивает эффективного предоставления бюджетных услуг.

Неоправданно возросло число субвенций и субсидий, не связанных с реализацией национальных приоритетов, что, с одной стороны, усложняет их администрирование, с другой – ограничивает самостоятельность и ответственность органов государственной власти субъекта Российской Федерации, приводит к дублированию и распылению бюджетных средств. Софинансирование со стороны Российской Федерации, по сути, превращается в финансирование того или иного расходного обязательства субъекта.

Таким образом, ответственность органов государственной власти субъектов и органов местного самоуправления Российской Федерации за обеспечение эффективного расходования средств, создание базы для расширения собственного доходного потенциала снижается, управление бюджетным процессом остается на низком уровне, не внедряются в бюджетный процесс принципы бюджетирования, ориентированного на результат, отсутствует система оценки эффективности бюджетных расходов.

Причины существования и роста неэффективных расходов ясны – сохранение устаревшей системы финансирования сети учреждений исходя из фактических затрат, отсутствие конкуренции и барьеры на пути привлечения частного сектора к оказанию бюджетных услуг.

Стимулы для увеличения собственной доходной базы на региональном и местном уровнях в настоящее время невелики. Практически ни один элемент налоговой базы, кроме относительно небольших (налог на имущество), не относится напрямую к источникам доходов этих бюджетов. Даже передача на региональный уровень дополнительного норматива отчислений по налогу на прибыль проблему пополнения доходной части бюджетов не решила, поскольку уже с ноября 2008 года поступления от взимания этого налога существенно сократились, а возможность воздействия органов государственной власти субъектов Российской Федерации на поступление этого налога фактически отсутствует.

В целях решения проблем в сфере межбюджетных отношений, на наш взгляд, следует действовать в следующих направлениях:

- инвентаризация, анализ финансового обеспечения и оптимизация публичных обязательств;

- обеспечение режима экономного и рационального использования бюджетных средств, оптимизация расходов на содержание органов государственной власти субъектов и органов местного самоуправления Российской Федерации;

- обеспечение реструктуризации бюджетной сети при сохранении качества и объемов государственных и муниципальных услуг, разработка критериев качества предоставления услуг, методик расчета финансового обеспечения государственных и муниципальных заданий, переход от финансирования бюджетных учреждений к финансированию предоставления государственных и муниципальных услуг;

- при значительном снижении доходов бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов (более 30 процентов по сравнению с аналогичным периодом предыдущего финансового года), что требует предоставления финансовой помощи из вышестоящих бюджетов, необходимо усиление механизмов финансового администрирования, предусматривающих подписание соглашений между федеральными органами государственной власти и органами государственной власти субъектов Российской Федерации, а также между органами государственной власти субъектов Российской Федерации и органами местного самоуправления об объеме и направлениях расходов бюджетов соответствующих публично-правовых образований, в которых произошло снижение доходов;

- создание стимулов для повышения качества управления бюджетным процессом на региональном и местном уровнях, включая создание системы мониторинга и оценки качества управления бюджетным процессом в субъектах и муниципальных образованиях Российской Федерации, разработка показателей оценки качества такого управления;

- выделение субсидий субъектам Российской Федерации исключительно в случаях, когда они направлены на снижение значительных различий между субъектами Российской Федерации в обеспечении предоставления отдельных государственных (муниципальных) услуг, а также на повышение качества (объема) отдельных государственных (муниципальных) услуг в целом по Российской Федерации;

- переход в ряде случаев от предоставления субсидий к конкурсной системе выделения грантов из федерального бюджета и бюджетов субъектов Российской Федерации на структурные преобразования;

- активное расширение региональных и местных полномочий с учетом принципа закрепления за каждым уровнем власти тех из них, которые могут быть наиболее эффективно выполнены на данном уровне власти;

- дальнейшее усиление стимулов для увеличения собственной доходной базы бюджетов субъектов Российской Федерации и местных бюджетов, прежде всего за счет развития и поддержки малого и среднего предпринимательства.

Необходимо рассмотреть вопрос о разработке механизма компенсации бюджетам субъектов Российской Федерации и местным бюджетам выпадающих доходов в связи с льготами и изъятиями из объекта налогообложения по региональным и местным налогам, установленным федеральным законодательством.

Должна быть повышена ответственность органов государственной власти и органов местного самоуправления за выполнение возложенных на них функций.

В период экономического кризиса особо важное значение приобретает мониторинг финансового состояния субъектов Российской Федерации, выполнения ими расходных обязательств. В первую очередь, мониторинг своевременности и полноты выплат заработной платы работникам бюджетной сферы и социальных выплат гражданам, состояния кредиторской задолженности по этим обязательствам.

Органы государственной власти субъектов Российской Федерации и органы местного самоуправления должны осуществить оптимизацию расходов, принять все меры по мобилизации доходов и сокращению дефицита. Необходимо более ответственно подходить к принятию новых обязательств, в том числе решений по регулированию оплаты труда в бюджетной сфере, которые должны приниматься соответствующими органами власти на региональном и местном уровнях самостоятельно с учетом имеющихся бюджетных ограничений.

В случае невыполнения субъектами Российской Федерации или муниципальными

образованиями своих обязательств, а также в случае неэффективного использования финансовой помощи следует инициировать введение временной финансовой администрации. При этом в целях более оперативного решения вопросов восстановления платежеспособности субъектов Российской Федерации и муниципальных образований необходимо уточнить критерии и упростить процедуру ее введения.

Для повышения устойчивости бюджетов субъектов Российской Федерации к кризисным явлениям в экономике необходимо предусмотреть в бюджетном законодательстве норму об обязательном формировании стабилизационных фондов в субъектах Российской Федерации, имеющих моноотраслевую структуру экономики.

Необходим систематический анализ методик расчетов межбюджетных трансфертов на предмет повышения эффективности предоставления и соответственно последующего использования бюджетных средств.

Также в целях оптимизации расходов следует осуществлять систематическую экспертизу бюджетов (проектов бюджетов) муниципальных образований с направлением в муниципальные образования рекомендаций, согласованных с отраслевыми министерствами о перераспределении средств (при условии полного исполнения местных социальных обязательств) на финансирование объектов социально-культурного назначения и инженерной инфраструктуры, в том числе связанных с реализацией приоритетных проектов развития Республики Дагестан, государственных программ, включая республиканскую инвестиционную программу, и др.

Нынешняя система межбюджетных отношений нуждается в дальнейших глубоких и системных преобразованиях. Для их реализации были разработаны и приняты в январе 2017 года Указом Президента РФ «Основы государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года». В Указе прописаны факторы и условия регионального развития, цели, задачи и механизмы, а также ожидаемые результаты реализации политики регионального развития. В соответствии с ними основными задачами по совершенствованию межбюджетных отношений на ближайшее время являются:

а) инфраструктурное обеспечение про-

странственного развития экономики и социальной сферы Российской Федерации посредством выявления и анализа экономической специализации и перспективных конкурентных преимуществ регионов и муниципальных образований с учетом международного, межрегионального и межмуниципального разделения труда;

б) привлечение частных инвестиций в негосударственный сектор экономики на региональном и местном уровнях;

в) совершенствование механизмов стимулирования субъектов Российской Федерации и муниципальных образований к наращиванию собственного экономического потенциала;

г) уточнение полномочий федеральных органов государственной власти, органов государственной власти субъектов Российской Федерации и органов местного самоуправления, совершенствование их финансового обеспечения и организация эффективного исполнения указанных полномочий (с максимальным привлечением населения к участию в государственном и муниципальном управлении) [2].

В рамках форума «Сочи-2017», который прошел в феврале нынешнего года, Д.А.Медведев отметил, что ситуация с совершенствованием межбюджетных отношений остаётся сложной. Есть ряд позитивных изменений, но таких изменений должно быть больше [7].

За прошлый год (и это отрадный факт) дефицит региональных бюджетов уменьшился практически на порядок – со 170 млрд рублей до 12,5 млрд рублей. Это, безусловно, важное позитивное достижение. Сокращается и количество проблемных регионов, где государственный долг значительно превышает доходы.

16 января текущего года Президент утвердил представленные Правительством Основы государственной политики регионального развития на период до 2025 года, которые касаются наиболее сложных вопросов. На сегодняшний день Правительством разрабатывается план реализации этих основ, и, конечно, ключевым является вопрос совершенствования межбюджетных отношений. Прежде всего это результативность мер, которые необходимо сообща принимать для достижения сбалансированности региональных бюджетов [7].

Необходимо выстраивать новые механизмы, которые исключают порождение иждивенчества региона, мобилизовать регионы на наращивание собственного экономического потенциала (необходимо прежде всего за счёт этого решать социальные проблемы на территориях) [6].

Завершение очередного этапа совершенствования разграничения полномочий предполагает уточнение состава расходных обязательств субъектов Российской Федерации. Ежегодно число передаваемых полномочий Российской Федерации субъектам РФ увеличивается. Такая передача полномочий обеспечивается необходимыми финансовыми ресурсами. Однако объективно региональные и муниципальные власти не заинтересованы в максимально эффективном исполнении полномочий органов власти другого уровня, а механизмы мониторинга эффективности исполнения делегированных полномочий недостаточно проработаны [6].

Предполагается изменение состава полномочий органов государственной власти субъектов РФ, в том числе за счет сокращения числа делегированных полномочий путем их перевода в собственные полномочия органов государственной власти субъектов Федерации. При этом возможен обмен полномочиями, при котором Российская Федерация принимает на себя обязательства по финансовому обеспечению ряда полномочий, осуществляемых в настоящее время за счет средств региональных бюджетов, передавая в соответствующем объеме полномочия, которые в настоящее время реализуются за счет средств федерального бюджета.

Перспективным источником формирования доходов территориальных бюджетов является налог на недвижимость. Предполагается провести анализ обоснованности его введения и при решении вопроса о распределении доходов отданного налога в бюджеты разных уровней исходить из необходимости концентрации этих доходов по месту их формирования – в бюджеты поселений [8].

Важным шагом на пути приведения бюджетного федерализма в России в соответствие с его фундаментальными принципами стало закрепление доходных источников за бюджетами различных уровней бюджетной системы. В то же время закрепленные по

единым нормативам доходные источники способствуют увеличению различий в уровне бюджетной обеспеченности отдельных публично-правовых образований, так как не учитывают присущие им особенности, в том числе уровень экономического развития и налоговый потенциал. В результате бюджетная асимметрия муниципальных образований в некоторых субъектах Российской Федерации может достигать нескольких десятков раз [5].

Выбор наиболее оптимального подхода к распределению налоговых доходов между бюджетами разных уровней создает предпосылки для повышения качества управления финансами, предоставления бюджетных услуг, а, следовательно, укрепления основ бюджетного федерализма.

В ходе проведения реформы межбюджетных отношений определена структура межбюджетных трансфертов из федерального бюджета. Формирование и распределение межбюджетных трансфертов в основном формализовано, взаимосвязано и регламентировано нормативными правовыми актами Правительства РФ. В то же время резко возросла доля узкоцелевых межбюджетных трансфертов, что негативно сказывается на укреплении финансовой самостоятельности регионов и муниципальных образований.

В связи с этим наиболее актуальной является задача консолидации отдельных узконаправленных каналов предоставления средств федерального бюджета с целью стимулирования модернизации соответствующих отраслей социальной сферы.

Как одно из направлений совершенствования межбюджетных отношений представляется возможным законодательно закрепить дополнительные возможности и ограничения для субъектов Федерации не только в зависимости от дотационности, но и от качества управления региональными финансами [4].

При этом критерии качества управления финансами субъектов РФ должны устанавливаться нормативным правовым актом Правительства РФ не менее чем за полугодие до начала очередного финансового года, с целью возможности их учета на стадии бюджетного планирования. По завершении финансового года составляется рейтинг качества финансового менеджмента, в котором субъекты Российской Федерации подразделяются на три группы: с высоким качеством финансового менеджмента, с надлежащим качеством финансового менеджмента и требующие санации. Аналогичная система может быть рекомендована для разработки порядка оценки качества управления местными бюджетами.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ:

1. Закон Республики Дагестан от 15.07.2011 №38. «Об утверждении стратегии социально-экономического развития Республики Дагестан до 2025 года». - [Электронный ресурс] - URL: <http://www.lawsrf.ru/region/documents/2685287/> (дата обращения 10.02.2017).
2. Указ Президента Российской Федерации от 16.01.2017 №13 «Об утверждении Основ государственной политики регионального развития Российской Федерации на период до 2025 года» // СПС Консультант-Плюс.
3. Дохолян С.В. Региональное развитие и национальная безопасность. Институт социально-экономических исследований Дагестанского научного центра РАН (ИСЭИ). 2017 г.
4. Ильин В.А. Проблемы эффективности государственного управления. Бюджетный кризис регионов [Текст]: монография / В.А. Ильин, А.И. Поварова. - Вологда: ИСЭРТ РАН, 2013. - 128 с.
5. Печенская М.А. Проблемы эффективности государственного управления. / Межбюджетные отношения: состояние, регулирование, оценка результативности. г. Вологда, 2015.
6. Теркина О.В., Спивакова Е.А. Сущность и принципы организации межбюджетных отношений в РФ // Территория науки, 2013. №4
7. Медведев Д.А. Форум «Сочи-2017». Встреча Дмитрия Медведева с главами регионов по вопросам межбюджетной политики. г.Сочи, 31.03.2017г. - [Электронный ресурс] - URL: <http://www.glasnarod.ru/vlast/69376-sostoyalas-vstrecha-dmitriya-medvedeva-s-glavami-regionov-po-voprosam-mezhbudzhethnoj-politiki> (дата обращения: 28.03.2017)
8. Экономический обзор «Перспективы социально-экономического развития Республики Дагестан». - [Электронный ресурс] - URL: <http://www.econmotion.ru/nomecs-377-13.html> (дата обращения 14.04.2017).

Экономические принципы инвестиционно-инновационной деятельности в регионе

Формирование региональной инновационной системы является задачей стратегической, поскольку во многом закладывает фундамент долгосрочной конкурентоспособности территории.



Тажетдин АБДУЛСАМЕДОВ,
доцент кафедры экономических,
естественных и математических
дисциплин филиала ДГУ в г.Дербенте
кандидат экономических наук
kari_017@mail.ru

Многие российские регионы на данный момент не имеют развитой инновационной системы, полноценной стратегии инновационного развития, и, соответственно, не могут эффективно развиваться. С другой стороны, регионы должны стремиться не только к тому, чтобы просто производить больше продукции, а к тому, чтобы концентрировать у себя интеллектуальные права на нее, финансовые ресурсы, квалифицированные кадры. Что, в свою очередь, содействует на региональном уровне решению одной из ключевых задач государственной политики России – созданию экономики знаний.

Для успешной реализации региональной политики по формированию инновационной экономики должен быть выполнен комплекс

В статье рассмотрены проблемы инвестиционно-инновационной деятельности в регионе, организация деятельности органов власти и управления по внедрению в производство результатов научно-исследовательских разработок и передового опыта.

Ключевые слова: инвестиционные ресурсы, инновационная система, региональная экономика, технопарк, инновационный бизнес.

Tazhetdin Abdulsamedov. ECONOMIC PRINCIPLES OF INVESTMENT AND INNOVATION ACTIVITIES IN THE REGION

The article discusses the problems of investment and innovation activities in the region, organization of activity of bodies of power and administration in commercialization of research results, developments and best practices.

Keywords: investment resources, innovation system, regional economy, Technopark, innovative business

УДК: 332.12

научных и организационно-технических мероприятий:

- разработка концепций развития инновационной деятельности инфраструктуры в регионе с определением долговременных стратегических целей и средств их достижения в рамках формирования инновационной экономики;

- разработка программы инновационного развития региона, которая должна быть адресным документом, указывающим по ресурсам, исполнителям и срокам совокупность мероприятий, направленных на достижение целей инновационного развития региона;

- включение основных положений программы инновационного развития региона в программу его социально-экономического развития;

- организация практической деятельности

органов местного и регионального управления по реализации и принятию соответствующих нормативных актов регионального значения, а также по осуществлению ими организационного и информационного обеспечения данной программы.

В связи с этим следует подчеркнуть, что объективная потребность инновационного развития, становления инновационной экономики требует разработки новой концепции подготовки кадров. В ее основу должны быть положены такие принципы:

- становление, развитие и самореализация творческой личности;
- ориентация на подготовку высококвалифицированных и высокоинтеллектуальных специалистов, системных менеджеров инновационной деятельности;
- создание системы непрерывного обучения и повышения квалификации кадров, интегрированной в систему производства инновационной продукции;
- сотрудничество вузов региона с передовыми предприятиями региона, реализующими инновационные проекты.

Вполне очевидно, что для всего этого необходимо создание региональной инновационной системы. Под региональной инновационной системой понимается комплекс активно взаимодействующих учреждений и организаций различных форм собственности, находящихся на территории региона и осуществляющих процессы создания и распространения новых технологий, а также организационно-правовые условия его хозяйствования, определенные совокупным влиянием государственной научно-технической политики, проводимой на федеральном уровне, и стратегией социально-экономического развития региона. Кроме того, такая система должна обладать способностью интегрироваться в инновационные системы более высокого уровня.

Для развития инвестиционно-инновационной инфраструктуры в Дагестане, на базе регионального ЦНТИ, целесообразно создать «Региональный инвестиционно-инновационный центр», имеющий функции технопарка.

Как представляется, данная структура, обладая правами юридического лица, должна на основе кооперации с ВУЗами, исследовательскими и производственными организациями осуществлять поддержку и подготовку самостоятельной деятельности малых инноваци-

онных предприятий, разработку и освоение инноваций, их коммерциализацию, а также формирование инвестиционно-инновационной среды в регионе. Целесообразность создания подобной структуры обусловлена рядом факторов:

1) Выгодное геополитическое положение. Использование этого естественного фактора может дать мощный импульс развитию региона.

2) Ресурсный потенциал: богатая природно-сырьевая база, относительно низкие цены на сырье, топливо, трудовые ресурсы.

3) Наличие производственного потенциала, который, с одной стороны, избыточен, с другой стороны, отличается нехваткой мощностей по производству конкурентоспособной продукции.

4) Потенциал региона в решении задач структурного реформирования хозяйственного комплекса в направлении превращения республики Дагестан в туристический центр Северного Кавказа с промышленностью, ориентированной на высокие технологии, развитым АПК и сферой услуг;

5) Насущная необходимость формирования в регионе инвестиционно-инновационной инфраструктуры в условиях стабилизации ситуации в экономике и начала экономического роста;

Опираясь на вариант схемы организационной структуры регионального технопарка, предлагается возможный вариант регионального инвестиционно-инновационного центра (РИИНЦ) применительно к республике Дагестан (см. Рисунок 1).

Данная модель заслуживает, на наш взгляд внимания, поскольку в ней наряду с научно-технологическим комплексом, представлен в рамках РИИНЦ коммерческий комплекс. Такая организационная структура весьма актуальна для условий развития инновационной деятельности в республике.

В условиях, когда возможности государства в области инновационной деятельности весьма незначительны, а заинтересованность потенциальных инвесторов в финансировании проектов, приносящих доход через определенный период, практически отсутствует, развитие научно-технологического комплекса РИИНЦ можно осуществлять за счет реинвестирования прибыли коммерческого комплекса. По сути, коммерческий комплекс будет одно-



Рис.1. Возможная организационная структура регионального инвестиционно-инновационного центра (РИИИЦ).

ременно способствовать финансированию инновационных проектов и обеспечивать инфраструктурную поддержку инвестиционно-инновационной деятельности в регионе.

К числу важнейших функций коммерческого комплекса РИИИЦ следует отнести:

- проведение маркетинговых исследований;
- организацию и проведение прямых рекламных и PR-кампаний путем использования рекламно-информационного пространства различных информационных каналов (телевидение, радио, пресса, внешняя реклама, информационно-справочные системы);
- предоставление, прежде всего, малому инновационному бизнесу в регионе, услуг в сфере торговли, складского хозяйства, сервиса, туризма, гостиничного бизнеса, рекламы (предоставление по льготным расценкам, площадей, офисного оборудования, телефонной и факсимильной связи и т.д.);
- содействие хозяйствующим субъектам региона в разработке, сопровождении и реализации инвестиционно-инновационных проек-

тов и программ;

- оказание помощи в подготовке соглашений, договоров, контрактов (в том числе, международных), прогнозировании потребности в продукции, работы и услуги в различных областях экономики, науки, техники;
- финансирование стартапов, содействие в получении банковских кредитов;
- подготовка, переподготовка и повышение квалификации специалистов по менеджменту, маркетингу, финансам в области инновационного бизнеса;
- проведение научных семинаров, конференций по приоритетным направлениям научных исследований;
- проведение выставок, ярмарок, презентаций, конкурсов по определению самого инновационно-активного предприятия региона;
- проведение технической и экономической экспертизы инвестиционно-инновационных проектов;
- осуществление импорта передовых технологий, ноу-хау и т.д.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ:

1. Инновационная Россия: задачи и правовые основы развития. Десятая юбилейная международная научно-практическая конференция. Москва: МЭСИ, 2010.
2. Современные проблемы управления в условиях информационного общества. Москва, Юнити, 2012.
3. Идзиев Г.И. Перспективы экономического развития субъекта РФ. РАН Институт экономики, Инвестиции в модернизацию и инновационное развитие Российской экономики. Москва, 2011.
4. Мычка С.Ю., Шаталов М.А. Проблемы инновационного развития экономики России в современных условиях. Международная научно-практическая конференция. Инновации и инвестиции: теория, методология, практика. Сборник научных трудов. Н.Новгород, 2015.

*Средиземное море
Анталья от Кемера до Алании!*



ЛУЧШИЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ДАННОГО РЕГИОНА!

Квартиры, виллы, отели, готовый бизнес

КВНиТ | +7 905 557 0171 | wwre.club



Кушадасы – Жемчужина Эгейского побережья



ЛУЧШИЕ ПРЕДЛОЖЕНИЯ ДАННОГО РЕГИОНА!

Квартиры, виллы, отели, готовый бизнес

КВНиТ | +7 905 557 0171 | wwre.club





Местное управление и самоуправление в Индии

Индия – великая демократия с уникальным этническим своеобразием (здесь самое большое в мире количество языков, народов, племен). Сохранение целостности и идентичности Индии в качестве великой региональной державы предполагает обеспечение состоятельности индийского государства. Это во многом зависит от самоидентификации граждан страны, которая начинается с уровня местного самоуправления.



Татьяна ПАРШИНА,
аспирант факультета
политологии МГУ
имени М.В. Ломоносова
tatyana777parshina@gmail.com



Елена ТЮРЕНКОВА,
аспирант факультета
политологии МГУ
имени М.В. Ломоносова

В статье исследуются особенности местного управления и самоуправления в Индии: основные вехи его истории, современное состояние, проблемы развития и перспективы.

Ключевые слова: Индия, местное управление, городское и сельское самоуправление, панчаяты, муниципалитеты.

Tatyana Parshina, Elena Tjurenkova. LOCAL GOVERNMENT AND SELF-GOVERNMENT IN INDIA

The article deals with the key features of India's local government and self-government system. On the basis of the history of local government in India authors examine its current state of affairs and review the main issues and prospects of local government system's development.

Keywords: India, local government, urban and rural self-government, panchayats, municipalities.

УДК 352.075/394

КРАТКАЯ ИСТОРИЯ САМОУПРАВЛЕНИЯ В ИНДИИ

История развития местного управления и самоуправления (далее МСУ) в Индии является отражением общей истории и политической жизни страны. О самоуправлении в доведиче-

ское время (2500–1500 лет до н.э.) трудно говорить наверняка, несмотря на археологические свидетельства организованной городской жизни в долине Инд [1]. Но уже в эпоху ведической культуры (XV–VI вв. до н.э.) можно встретить письменное упоминание [2] о существовании в ней системы деревенского самоуправления. Бо-

лее того, к концу ведического периода в Индии начинается волна урбанизации, и в VI–IV вв. до н.э. на основе племенных поселений возникают первые территориальные политические образования – государства [3]. В это время развитие получают как сельское, так и городское самоуправление.

Выделение в системе МСУ двух ветвей [4] (городское и деревенское самоуправление) происходит между IV в. до н.э. и IV в. н.э. (эпоха Маурьев и несколько веков после нее), после того как Чандрагупта Маурья узаконил систему панчаятов (низшая ступень самоуправления) и создал единую централизованную администрацию во главе с императором. Тем не менее, даже усиление централизации при правителях династии Маурьев и в последующий период развития (IV в. – кон. XV в. н.э.), начавшийся с империи Гуптов, не привели к потере актуальности древнейших и базовых ячеек МСУ в Индии – панчаятов – собраний деревенских старейшин. В том или ином виде они по-прежнему существовали и занимались решением местных административных и судебных вопросов [4]. Городами в этот период управляли специально назначенные администраторы, которым помогали неофициальные комитеты [5] и даже выборные чиновники, обеспечивавшие порядок на местах.

В эпоху Великих Моголов местные органы власти практически не развивались из-за тотальной административной централизации, но с приходом в Индию Великобритании ситуация несколько изменилась. С одной стороны, в годы Британской Индии институты самоуправления также были подчинены жесткой иерархии и могли совершенствоваться лишь по решению центрального правительства (в том числе и в ответ на протесты населения). С другой стороны, еще при Ост-Индской компании были созданы первые органы городского самоуправления – муниципальные корпорации в Мадрасе (Ченнаи), Бомбее (Мумбаи) и Калькутте (Колката) [6], а деревенское самоуправление снова получило возможность сбора налогов.

Более того, во второй половине XIX в. (особенно после восстания сипаев, которое могло привести к серьезной дестабилизации внутриполитической обстановки) Британская корона стала предпринимать попытки расширения полномочий местных органов власти и привлечения местного населения к управлению (резолуции лорда Мэйо 1870 г. и лорда Рипсона 1882 г.) [7]. Тем не менее, инициативы отдельных чиновни-

ков не могли изменить общей картины, и многие меры по реформированию самоуправления осуществлены не были. Только в первой половине XX в., когда начались активные выступления за независимость, в Индии стали приниматься законы о панчаятах и пр., а в 1935 г. в результате принятия Закона об управлении Индией местные органы власти получили значительную долю автономности.

Наконец, в 1947 г., с возникновением Республики Индия, в истории развития индийского МСУ начался новый этап, который также протекал достаточно неравномерно. Например, в проекте конституции Индии, разрабатываемом Амбедкарсом, вначале даже не было положения о деревенских панчаятах [8], которые тогда считали вредными для развития государства.

Позднее в конституцию Индии все-таки включили статью об органах деревенского самоуправления (их создание отнесли к компетенции штатов). О городском самоуправлении было только краткое упоминание в двух статьях конституции. Серьезные шаги по улучшению системы самоуправления были сделаны в конце 1970-х – начале 1980-х гг., когда к власти в стране и в некоторых штатах на волне протестных настроений пришли оппозиционные партии. В Западной Бенгалии, Керале и Карнатаке [9] начали осуществляться первые реформы в области самоуправления; за ними последовали и другие штаты.

Еще большее значение самоуправлению стали придавать, когда выросла миграция и обострились проблемы урбанизации. В 1985 г. было создано Министерство городского развития Индии [10]. В 1992 г. были приняты поправки в конституцию Индии: 73-я (о деревенском самоуправлении) и 74-я (о городском самоуправлении), заложившие основы системы МСУ, существующей в стране и по сей день.

ВИДЫ И ФУНКЦИИ МЕСТНОГО УПРАВЛЕНИЯ И САМОУПРАВЛЕНИЯ В ИНДИИ

Современная конституция Индии предусматривает в стране три уровня управления: первый – федеральный уровень (или уровень Союза), второй – уровень правительств штатов (в Индийском союзе 29 штатов и 7 союзных территорий) и третий – уровень МСУ (в городах и сельских поселениях).

Система сельского самоуправления в Индии

носит название Панчяят Радж («панчяят» – «собрание пяти», «радж» – «власть, правление») – «власть пятерых старейшин». Панчяяты являются древнейшими национальными органами самоуправления, и законодательное закрепление их роли подчеркивает преемственность развития системы деревенского самоуправления в Индии.

Панчяят Радж представляет собой упорядоченную систему, состоящую из трех или двух звеньев. Трехступенчатая система применяется, если население штата превышает 2 миллиона человек, в ином случае действует двухуровневая система. В общем плане Панчяят Радж включает в себя: Грам Панчяят (на уровне деревни), Панчяят Самити (на уровне «блока общинного развития»), Зилла Паришад (на уровне округа). Основу системы Панчяят Радж составляет орган Грам Сабха, состоящий из всех совершеннолетних членов деревни. Функции данного органа различаются по штатам, однако можно выделить некоторые общие направления деятельности: с помощью общих собраний Грам Сабха координирует деятельность Грам Панчяятов, обсуждает финансовые планы на следующий год и заслушивает отчеты глав Грам Панчяятов о состоянии дел в деревне. Помимо осуществления контроля, Грам Сабха также содействуют популяризации образования и грамотности среди населения, занимается организацией добровольных дружин по благоустройству деревни, помогает в ликвидации последствий чрезвычайных происшествий и т.д.

Если же говорить о функциях и обеспечении панчяятов, то они, согласно действующему законодательству Индии, имеют право на утверждение и сбор налогов, пошлин, сборов и взносов, но могут и получать субсидии из фонда штатов, в будущем направляя их на выполнение проектов в области экономического развития и социальной справедливости. Это касается сельского хозяйства, управления водоемами, животноводства, рыбной ловли, лесоводства, строительства, поддержки инфраструктуры дорог, мостов и переправ, содержания библиотек, гигиены и санитарии, культурной деятельности.

Система городского самоуправления представлена тремя уровнями: Нагар Панчяят (для населенных пунктов, занимающих промежуточное положение между городом и деревней), муниципальный совет (для малых городских зон) и муниципальная корпорация (для больших городских зон). Органы городского местно-

го самоуправления занимаются городским планированием, водоснабжением, планированием и обустройством тротуаров, охраной интересов отсталых категорий населения, помощью бедным, вопросами здравоохранения, санитарии, охраной природы и пожарной безопасностью. Городское самоуправление часто сталкивается конфликтами на этнической, кастовой и религиозной почве.

ПРОБЛЕМЫ МЕСТНОГО САМОУПРАВЛЕНИЯ В ИНДИИ

В общем виде трудности МСУ в Индии можно объединить в несколько групп: институциональные, функциональные, кадровые.

Институциональные проблемы, к которым относятся, в первую очередь, противоречия существующего в области самоуправления законодательства. Дело в том, что в Индии нет четко прописанных функций сельского и городского самоуправления, а сферы ответственности муниципалитетов и штатов часто пересекаются. Более того, многие упомянутые в конституции полномочия органов МСУ носят «иллюстративный характер» [11] (лишь показывая возможную сферу их применения), а некоторые важные области, например, образование и экономико-социальное развитие, включены только в список компетенций деревенских, но не городских органов власти (первый включает 29 пунктов, второй – лишь 18). Помимо этого, усилению роли местных правительств мешает чрезмерный контроль со стороны руководства штатов, которые боятся потерять свое влияние и воспринимают нечетко прописанный в конституции пункт о расширении возможностей органов самоуправления как желательный, но не обязательный. В силу же того, что создание, структура и функционирование местной администрации отданы на откуп регионам, первая зачастую находится у них в подчиненном положении (в том числе из-за находящихся у штатов источников финансирования).

Функциональные проблемы. Из блока проблем, условно названных институциональными (проблемы законодательства и чрезмерного контроля со стороны региональных правительств – штатов), вытекает группа проблем, которые можно объединить в группу функциональных. Они влияют на характер деятельности органов МСУ в целом и носят довольно разноплановый характер.

Во-первых, к ним относятся проблемы недо-статка финансирования, характерные как для сельского, так и для городского самоуправления. Дело в том, что средствами к существованию для органов МСУ являются в основном доходы от сбора налогов и финансовые дотации со стороны регионов, однако в силу разных причин денежные средства до местной администрации не доходят. Объясняется это как высоким уровнем коррупции, так и тем, что сбор налогов в основном находится в ведении штатов, легислатуры которых могут «позволить» местной администрации собирать определенные виды налогов и по своему усмотрению передавать ей часть средств, полученных от сбора налогов в штатах. Однако из-за того, что население уже платит налоги правительству штатов, местные власти опасаются устанавливать дополнительные сборы, чтобы не потерять поддержку электората. При этом имеющегося финансирования часто не хватает даже на оплату труда самих сотрудников муниципалитетов [12], что лишает их стимула хорошо выполнять свою работу и порождает еще большую коррупцию на местах. В результате возникает порочный круг нехватки финансовых средств, который затрудняет работу местной администрации и порождает новые проблемы.

В итоге, в силу того, что функций, возложенных на местные власти, оказывается больше, чем имеющихся у них средств, работа органов самоуправления становится мало эффективной. Они оказываются неспособными удовлетворить даже базовые потребности населения (такие как водоснабжение, строительство очистных сооружений, дорожные работы и пр.), не говоря уже о чем-то большем. Данная проблема осложняется техническими сложностями, поскольку для осуществления своих полномочий местной администрации необходимо обладать точными статистическими данными по количеству канализационных систем, потреблению питьевой воды, а в Индии общая база данных по этим показателям отсутствует. В результате органам самоуправления приходится выполнять дополнительную работу по сбору необходимой информации.

Наконец, функционированию местной власти мешает также отсутствие слаженности и согласованности. Об этом писал еще Раманатан Рамеш, основатель одной из неправительственных организаций Бангалора, в статье «Слишком много поваров...для кухни город-

ских услуг» [13]. В ней говорится о том, что в городах Индии существует множество организаций, отвечающих за один и тот же вопрос (например, городское планирование, транспорт, сбор мусора и т.д.), однако большая часть из них независимы друг от друга и даже от самого правительства. Слабая координация ответственных учреждений ведет к подрыву авторитета муниципальных органов, усилению бюрократизации и еще большему нарушению функционирования системы МСУ.

Кадровые проблемы. Продуктивной и бесперебойной работе власти на местах также мешает отсутствие квалифицированного, ответственного, технически грамотного и высокообразованного персонала, что является проблемой как для города, так и для деревни. Отчасти это объясняется тем, что работа в местной администрации долгое время считалась «менее престижной» по сравнению с работой в других структурах. С другой стороны, привлечение талантливых специалистов в данную отрасль препятствуют и уже упоминавшиеся финансовые трудности, и разочарование в работе местных органов, а также слабость существующих и недостаточная эффективность новых образовательных программ в данной сфере. Правда, недостаток квалифицированных кадров характерен не только для муниципальных учреждений Индии, но и для многих других правительственных органов [14].

Более активному участию населения в работе органов самоуправления мешает дискриминация его отдельных групп и слоев, в первую очередь женщин, далитов (бывших неприкасаемых) и представителей так называемых «зарегистрированных» каст и племен. Несмотря на техническое квотирование мест в органах власти низового уровня, они во многом остаются ущемленными [15], обладают полномочиями лишь на бумаге. Более того, те слои населения, на которых распространяется политика квотирования мест, часто выступают лишь кандидатами «по доверенности», исполняя (в случае женщин) волю своих мужей или же (в случае далитов) высших каст, при этом женщины-далиты страдают от двойной дискриминации, исходящей от тех и других [16].

ПЕРСПЕКТИВЫ ИНДИЙСКОГО МСУ

Дальнейшее развитие МСУ в Индии связано с решением институциональных, функ-

циональных, кадровых проблем, а также с преодолением дискриминации по кастовому и половому признакам. И хотя варно-кастовая система лежит в основе индийской культуры, и ее слом может вызвать серьезные социальные конфликты и негативно отразиться на внутренней безопасности государства, уже сейчас в индийском обществе начинаются изменения.

Во главе местного и регионального самоуправления становятся не только представители высших каст, но и лидеры нового типа, приход к власти которых объясняется их личными качествами и успешным опытом государственной или иной службы, а не социальным статусом. Примером нового типа лидеров является действующий премьер-министр Индии Нарендра Моди, выходец из одной из низших

каст «гханчи», которому удалось получить должность главы государства.

В современной политической истории Индии уже есть примеры, когда изменения в области МСУ были инициированы штатами, например, партией Телугу Дешам в штате Андхра Прадеш, причем задолго до того, как подобные попытки были предприняты федеральным центром.

Тенденция расширения функций МСУ может быть подхвачена другими регионами Индии. Этот процесс не только позитивно скажется на демократизации индийского общества, но и позволит оперативно разрешить целый ряд важных и актуальных проблем, связанных с обеспечением благосостояния граждан и внешней политики Индии.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ:

1. Kenoyer J.M. Indus Urbanism: New Perspectives on its Origin and Character // Materials of Arthur M. Sackler colloquium Early Cities: New Perspectives on Pre-Industrial Urbanism. National Academy of Sciences, 2008.
2. Gandhi S. Evolution of Panchayati Raj in India with Special Reference to Arunachal Pradesh. // International Journal of Humanities & Social Science Studies (IJHSSS), Volume-I, Issue-III, November 2014, P.225-240.
3. Mahajanapadas (Monarchies and Republics) during the Post Vedic Period. - [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.historydiscussion.net/society/mahajanapadas-monarchies-and-republics-during-the-post-vedic-period/569> (дата обращения 09.04.2017)
4. Origin and Evolution of Panchayats with special reference to Assam. - [Электронный ресурс]. - URL: http://shodhganga.inflibnet.ac.in/bitstream/10603/20713/7/08_chapter%202.pdf (дата обращения 10.04.2017)
5. Nanda A. Urban Local Government In India: Challenges and Prospects. //Anudhyan: an International Journal of Social Sciences (AIJSS). Volume 1, №1, April 2012, P.131-144.
6. Fahim M. Local government in India still carries characteristics of its colonial heritage. - [Электронный ресурс]. - URL: http://www.citymayors.com/government/india_government.html (дата обращения 16.04.2017)
7. См., например, Kumar P., Kumar D., Kumar N. ICT in Local Self Governance: A Study of Rural India // International Journal of Computer Applications. Volume 83. № 6. December 2013. P.31-36; Nanda A. Urban Local Government In India: Challenges and Prospects. //Anudhyan: an International Journal of Social Sciences (AIJSS). Volume 1. №1. April 2012. P.131-144.
8. Panchayati Raj in India. - [Электронный ресурс]. - URL: http://www.shodhganga.inflibnet.ac.in/bitstream/10603/21792/11/11_chapter%203.pdf (дата обращения 16.04.2017).
9. См., например, Madon S. Institutionalising decentralised information systems for local level planning: Comparing approaches across two states in India. // Journal of Global Information Technology Management. Vol. 3. №4. 2000. P.45-59.
10. Aijaw R. Challenges for urban local government in India // Asia Research Center. London School of Economics and Political Science, 2007. P.11.
11. Local governance. An aspiring journey into the future. - Government of India. Second Administrative reforms commission. Sixth report. October 2007. P.44.
12. Nanda A. Urban Local Government In India: Challenges and Prospects // Anudhyan: an International Journal of Social Sciences (AIJSS). Volume 1, №1, April 2012. P.137.
13. Ramanathan R. Too many cooks in each others way for the urban services kitchen // The Financial Express. 2004. December 23. - [Электронный ресурс]. - URL: <http://www.financialexpress.com/archive/too-many-cooks-in-each-others-way-for-the-urban-services-kitchen/121673/> (дата обращения 16.04.2017).
14. Sidhu W.P.S., Mehta P.B., Jones B. Shaping the emerging world. India and the multilateral order. //Brookings Institution Press, 2013. P.95-115.
15. Balaboina S. Panchayati Raj and Dalits in India: A Post 73rd Amendment Scenario // Commonwealth Journal of Local Governance Issue. №13/14. November. 2013. P.181-183.
16. Mangubhal J., Irudayam A., Sydenham E. Dalit Women's Right to Political Participation in Rural Panchayati Raj. A study of Gujarat and Tamil Nadu: Executive Summary // Institute of Development Education, Action and Studies (IDEAS), Justitia et Pax, Equalinrights, 2009. P.4.

Family de Olive

Натуральная косметика Family de Olive производится в Москве на основе испанского оливкового масла первого холодного отжима. В состав косметических средств входят растительные экстракты, эфирные масла, высококачественные растительные масла, цветы и травы.



Сахарные и соляные скрабы для тела, натуральные масла для рук и ног, глицириновое мыло ручной работы, средства для ухода за волосами, гели для душа и жидкое мыло, массажные масла и крема-масла для тела

г. Москва, ул. Новый Арбат, д. 36
+7(495) 690-8-690 +7(926) 990-49-39
интернет-магазин: fd-olive.ru

Роль «народной дипломатии» в развитии международного межмуниципального сотрудничества

В общественную повестку дня постепенно возвращается осознание необходимости развития в движении городов-побратимов потенциала действенных форм гражданского участия, ориентированных на углубление сотрудничества городских сообществ в гуманитарной и социальной сфере.



Наталья ЛАВРУШИНА,
консультант по вопросам
международных связей
администрации Петрозаводского
городского округа
natalya.lavrushina@petrozavodsk-mo.ru



Елена ЧЕРНЕНКОВА,
доцент кафедры зарубежной истории,
политологии и международных отношений
Института истории, политических
и социальных наук Петрозаводского
государственного университета
кандидат исторических наук

В статье рассматривается опыт участия города Петрозаводска в движении породненных городов на примере побратимских связей с городом Тюбинген. Показывается специфика реализации проекта «Дни Германии в Петрозаводске», определяются возможные перспективные направления развития диалога между аналитическими сообществами двух городов.

Ключевые слова: общественная дипломатия, побратимские связи, общественное участие, Петрозаводск, Тюбинген.

Natalya Lavrushina, Elena Chernenkova. THE ROLE OF «PEOPLE'S DIPLOMACY» IN DEVELOPMENT OF INTERNATIONAL INTER-MUNICIPAL COOPERATION

The article considers Petrozavodsk's experience in the field of sister-relations with the city of Tübingen. Special attention is paid to the role of the citizens' initiatives in this area of public diplomacy. It tells about realization of the «Days of Germany in Petrozavodsk» and based on the experience of joint actions concerning perspectives of development of dialog between academic societies of two cities.

Keywords: public diplomacy, sister-relations, public participation, Petrozavodsk, Tübingen.

УДК 327.33

Организационные формы этого движения, вовлекающего в свою орбиту муниципальные власти и учреждения, а также уникальные практики проявления гражданского активизма могут предложить действенные инструменты сохранения и наращивания позитивного потенциала взаимодействия между народами, даже в непростых внешнеполитических условиях. Знаковым событием стало обсуждение необходимости оживления побратимского движения в Общественной палате РФ в феврале 2015 года [1].

Потребность в наращивании узнаваемости, в сохранении и умножении доверительных отношений между жителями городов-побратимов отмечает, например, исполнительный вице-президент Международной ассоциации «Породненные города» С.Парамонов. Он подчеркивает, что «движение породненных городов живо вовсе не потому, что действует Международная ассоциация «Породненные города». Дело в том, что его продолжают сами горожане, независимо от чьей-либо политической воли» [1].

В этом смысле обращение к конкретным практикам побратимского движения отдельных муниципальных образований дает возможность увидеть их воздействие на социально-гуманитарную среду городских сообществ, на укрепление социального взаимодействия и развитие человеческого потенциала. В этом плане опыт Петрозаводска является весьма позитивным, поскольку побратимское движение в столице Карелии получило свое начало еще в 1960-х гг. с установления связей с финским городом Варкаус в 1965 г., и динамично развивалось в дальнейшем.

Уже в советский период, несмотря на доминирование идеологических и политических факторов, определявших внешнюю среду побратимского движения, в сотрудничестве с городами Финляндии, Франции (Ла-Рошель), Швеции (Умео), ГДР (Нойбранденбург), на первом месте в диалоге стояла задача конструирования системы межкультурной коммуникации. Сформировавшиеся в тот период контакты стали базой, открывшей возможность переформатирования в современных условиях установившихся диалоговых практик, а также расширения сферы побратимских связей (были заключены договоры с новыми городами-партнерами в странах Западной Европы, СНГ и Балтии).

Сегодня Петрозаводск имеет побратимские связи с 12 городами 10 стран мира. В рамках это-

го сотрудничества особое место занимает взаимодействие с немецкими городами-побратимами. Значение российско-германского диалога, взаимовыгодного двустороннего сотрудничества на всех направлениях признается высшим руководством нашей страны. В частности, поздравляя руководство ФРГ с Днем германского единства в 2017 году, Президент РФ В. Путин подчеркнул, что «в России придают большое значение сохранению позитивного потенциала, накопленного за долгое время в отношениях с Германией. Рассчитываем, что продолжающий эстафету перекрёстных годов Год регионально-муниципальных партнёрств будет способствовать расширению взаимовыгодных двусторонних связей в различных сферах»[2].

Следует отметить, что сохранение этого позитивного потенциала одной из своих предпосылок имеет многочисленные доверительные взаимодействия, установленные на локальном уровне, развитые практики общественной дипломатии, признанный гражданами двух стран диалог в гуманитарной сфере, которые развиваются, в том числе, и в форме сотрудничества между муниципальными сообществами.

Анализ опыта города Петрозаводска позволяет выделить как вполне сформировавшиеся традиции, так и разнообразные практики сотрудничества с немецкими городами. Взаимодействие с ними началось еще в 1970-е гг, первый договор о дружественных связях с городом Нойбранденбургом (Мекленбург-Передняя Померания) был подписан в 1983 г., с 1989 г. динамично развиваются побратимские связи с городом Тюбинген (Баден-Вюртемберг). С годами в немецко-карельском побратимском движении сложились четкие, институционально оформленные, закрепленные договорами, параметры межмуниципального диалога, установились и поддерживаются надежные связи между учреждениями и предприятиями городов-побратимов, оформилось взаимодействие общественных организаций, активно развиваются личные контакты между горожанами.

Администрация Петрозаводского городского округа на протяжении десятилетий ведет активную работу по развитию внешних межмуниципальных связей. Важнейшим фактором, обуславливающим их динамику, является ориентированность на сотрудничество представителей городских властей. В этом плане высоко оценивается деятельность мэра Тюбингена (до 1999 г.) О. Шмида, одного из инициаторов под-

писания Договора о сотрудничестве в 1989 г. На протяжении 1990-х гг. он оказывал личную поддержку инициативам жителей Тюбингена, включавшихся в диалог с петрозаводчанами. Нынешний (с 2007 г.) обер-бургомистр Б. Палмер также является последовательным сторонником идеи сохранения сложившихся традиций и поиска новых форм взаимодействия в меняющемся мире.

Однако подлинность и соответствие принципам «народной дипломатии» побратимское движение обретает при включении в диалог представителей общественности, благодаря их инициативности и нацеленности на результат.

Отметим, что история побратимских связей Петрозаводска с Тюбингеном стала насыщенной и разнообразной, во многом благодаря инициативам пастора Д.-П. Целлера. Высокую оценку горожан Петрозаводска и Тюбингена заслужила деятельность председателя Общества «Запад-Восток» г. Тюбинген д-ра Й. Бозе, за активную работу по распространению в Германии знаний о русской культуре и истории, информации о Карелии и Петрозаводске и налаживанию диалога между представителями двух стран удостоенного в 2006 г. звания Почетный гражданин Петрозаводска.

Общественные круги Петрозаводска, заинтересованные в развитии побратимских связей, в 1993 г. объединились вокруг Петрозаводского общества дружбы «Карелия – Германия». С 1994 г. в Петрозаводске действует Бюро Общества «Запад – Восток» г. Тюбинген. Усилиями активистов городов-побратимов, инициировавших совместные проекты и обмены в сфере гуманитарного взаимодействия, сложилась целостная система официальных и неофициальных контактов, воздействующих на социальную, образовательную, культурную жизнь, сферу межконфессионального взаимодействия городов-побратимов.

Реализация этих проектов вовлекала в диалог тысячи горожан, в том числе школьников, студентов, учителей, преподавателей, артистов, художников, музыкантов, спортсменов, экспертов, представителей муниципалитетов. Сложившиеся практики были обобщены в ряде публикаций, среди которых стоит упомянуть сборник статей участников побратимских связей «Петрозаводск-Тюбинген: города-побратимы», совместного издания администраций Петрозаводска и Тюбингена.

Помимо проектов, реализуемых в форме повседневного партнерского взаимодействия, таких как организация фестивалей, концертов, художественных и фотовыставок, спортивных мероприятий, стажировок, профессиональных обменов, международных конференций, и в Тюбингене, и в Петрозаводске реализуются проекты, главной целью которых является достижение кумулятивного эффекта сотрудничества и определения его векторов на перспективу.

В Тюбингене с 1990-х гг. неоднократно проводились «Карельские недели», в Петрозаводске, начиная с 2004 г., проходили Дни Германии. И в том, и в другом случае, данные мероприятия предполагают организацию целого комплекса событий, инициированных заинтересованными в диалоге представителями городских сообществ, которые реализуют собственные программы, но координируют свои планы с партнерами, согласовывая свои действия по привлечению внимания различных аудиторий и СМИ, объединяют усилия по привлечению новых партнеров и ресурсов. Подобного рода акции являются примером вполне успешной реализации принципов сетевого взаимодействия структур гражданского общества и муниципальных властей в организации побратимских связей и развитии практик общественной дипломатии.

О том, как конструируется это сетевое взаимодействие, можно судить на основе обобщения опыта подготовки и проведения Дней Германии в Петрозаводске в 2016 и 2017 годах.

Реализация проекта Дни Германии в Петрозаводске – 2016 началась в 2015 г. постановкой задач, вытекающих из итогов 25-летнего сотрудничества, и определенных текущей повесткой дня, предусматривающей возможность подключения к диалогу новых участников, проявляющих интерес к взаимодействию и с немецкими партнерами, и с петрозаводскими организациями, и имеющими опыт такого сотрудничества.

За основу был взят опыт проведения и выводы исследования «Kommunale Politik im Wandel. Petrosawodsk und Tuebingen» («Муниципальная политика в процессе изменений. Петрозаводск и Тюбинген»), проведенного при поддержке администраций городов-побратимов в 2014 г. группой исследователей Университета Тюбингена под руководством д-ра Р. Франкенбергера.

Идеи и предложения вылились в ряд инициатив, вошедших в план проведения Дней Германии в Петрозаводске. Так, Общество «За-

пад – Восток» г. Тюбинген и петрозаводский Городской выставочный зал договорились об организации совместной выставки художников городов-побратимов «Путешествие к гармонии». Приглашение музыкантов дуэта в составе пианиста и композитора П. Бебелара и вибратфониста В. Голоухова, инициированное администрацией Петрозаводска и Фондом «Петрозаводск», было поддержано Посольством ФРГ в Москве. В дальнейшем к проведению акции подключились и другие партнеры – Детская музыкально-хоровая школа Петрозаводска, Арт-резиденция Министерства культуры Карелии, Национальная библиотека Карелии, Музыкальный Колледж им. Раутио, Немецкий культурный центр в Петрозаводске, Карельский ресурсный центр общественных организаций, Институт иностранных языков Петрозаводского университета. С немецкой стороны поддержку проекту оказали Генеральное Консульство ФРГ и Гете-центр в Санкт-Петербурге, мэрия и Университет Тюбингена, Общество «Запад – Восток» г. Тюбинген. Координация и окончательное планирование мероприятий осуществлялась администрацией города Петрозаводска.

Мероприятия Дней Германии в Петрозаводске проходили на протяжении нескольких недель и включали серию акций просветительского, информационного и культурного характера. На петрозаводских площадках прошли выставки, концерты, мастер-классы, литературные чтения и открытые лекции немецких гостей и их петрозаводских коллег – специалистов в области немецкого языка, культуры и истории. В ряде школ города были проведены мероприятия, посвященные истории, разным аспектам жизни современной Германии, а также взаимоотношений Петрозаводска и его немецких побратимов Нойбранденбурга и Тюбингена.

Исследование, проведенное немецкими учеными, стимулировало подключение к участию в Днях Германии членов исследовательской группы Института истории, политических и социальных наук Петрозаводского государственного университета, занимающихся исследованием практик общественно-государственного взаимодействия в Республике Карелия в рамках Программы развития Петрозаводского государственного университета (ПетрГУ). Круглый стол «Опыт общественного участия в развитии муниципалитетов в России и в Германии», завершивший в 2016 г. программу Дней Германии в Петрозаводске, собрал представителей

академических сообществ двух городов, а также общественных организаций Петрозаводска, реализующих социальные проекты и занимающихся анализом практик общественного участия в республике. Его целью было выявление степени взаимной заинтересованности исследователей в возможном совместном изучении опыта общественного участия в муниципальной политике двух стран.

Подытоживая впечатления немецких участников, д-р Р. Франкенбергер отметил: «Города-побратимы Петрозаводск и Тюбинген уже более 25 лет активно сотрудничают, развивая обмены опытом в культурной и социальной сферах, демонстрируя тем самым взаимный интерес, уважение и желание взаимодействовать. Движущей силой данного сотрудничества являются администрации городов-побратимов, а также многочисленные общественные организации. Как политолог и исследователь Университета Карла Эберхарда в г.Тюбинген, я уже несколько лет провожу исследование местных и региональных политических культур и форм общественного участия. В 2015 году мы опубликовали исследование о местной политике и меняющихся политических культурах в Тюбингене и Петрозаводске. Основные выводы заключались в том, что оба города, несмотря на различия политических систем, могут рассчитывать на относительно активное гражданское общество.

В рамках Дней Германии я имел удовольствие представить некоторые результаты моих исследований в области гражданской культуры и выступить с открытой лекцией в Петрозаводском университете. Аудитория оказалась крайне заинтересованной. Я также принял участие в круглом столе с экспертами по вопросам гражданского общества из ПетрГУ, где представители местных и региональных НПО представили некоторые результаты своей работы. Это был очень плодотворный и открытый обмен опытом, обсуждение взаимоотношений между обществом и политикой в целом и роли политической культуры. Дни Германии в Петрозаводске предоставили прекрасную возможность установить контакты с коллегами и обдумать будущее сотрудничество».

Контакты исследовательских коллективов, начавшиеся в рамках Дней Германии, в последующем привели к совместной работе над коллективной монографией, опубликованной в Германии осенью 2017 г. [3]. Особенность из-

дания заключается в том, что в нем, наряду с результатами исследований конкретных практик общественного участия в осуществлении муниципальной политики, представлен взгляд представителей администраций городов-побратимов, а также материалы, подготовленные руководителями общественных организаций, реализующих инновационные и инфраструктурные проекты социальной направленности.

Наработанный в предыдущие годы опыт позволил продолжить тему Дней Германии в Петрозаводске в 2017 г. К разработке и реализации программы подключились и новые организации-партнеры. В этом году помимо традиционных составляющих культурно-просветительской направленности – концертов, выставок, лекций, кино, спектаклей, акцент был сделан на мероприятия по поддержке преподавания немецкого языка. Инициатором этой работы стала Кафедра немецкого и французского языков Института иностранных языков ПетрГУ. Состоялась серия семинаров для учителей, впервые и с успехом в городе прошел конкурс чтецов на немецком языке «Послушайте, я вам прочту!», участникам которого было предложено продемонстрировать свое владение языком Гете, Шиллера и Гессе, прочитав незнакомый отрывок без подготовки.

В рамках Дней Германии администрацией Петрозаводского городского округа и Карельским филиалом РАНХиГС был организован круглый стол на тему «Межмуниципальное сотрудничество: актуальные вопросы и перспективы» с участием российских и немецких экспертов, которые говорили об опыте и проблемах взаимодействия муниципалитетов в двух странах. Профессор Потсдамского университета и эксперт Германского фонда международного правового сотрудничества Й. Францке рассказал о давней традиции сотрудничества городов в Германии. Профессор, руководитель проектов Высшей школы государственного управления РАНХиГС, президент Европейского клуба экспертов местного самоуправления Э. Маркварт представил существующие модели

формирования городских агломераций и форм межмуниципальной хозяйственной кооперации. В круглом столе приняли участие более 60 человек, в значительной части – представители администраций и депутаты городов и районов Карелии.

Успех акций, подобных Дням Германии, определяется и интенсивностью их информационного сопровождения. Через карельские ТВ, радио, печатные и Интернет-издания активно распространялась информация о программе Дней Германии в Петрозаводске в целом, и о готовившихся и состоявшихся конкретных событиях. Как в 2016, так и в 2017 г. СМИ с интересом откликались на события Дней Германии; и, если в 2016 г. было опубликовано около 20 материалов, то в 2017 – уже почти 70. Интересен и тот факт, что интенсивность обращения пользователей к группе администрации Петрозаводского городского округа в социальной сети ВКонтакте в дни публикации сообщений о мероприятиях Дней Германии возрастала, причем примерно 40% посетителей сайта были из Германии. Важнейшей особенностью реализации проекта Дней Германии в Петрозаводске в 2016-2017 гг. стало совместное участие представителей профессиональных, творческих и аналитических городских сообществ в планировании и осуществлении мероприятий, а также более интенсивное вовлечение молодежи, причем не только в качестве зрителей, но и в качестве активных участников. к культурным традициям разных народов.

В завершение стоит отметить, что в современных условиях представили России и Германии понимают важность ведения диалога и придают особое значение укреплению межмуниципальных и межрегиональных связей. Это было подчеркнуто в ходе одного из знаковых событий текущего года в российско-германских отношениях – 14-й Конференции породненных городов России и Германии, состоявшейся в июне в Краснодаре. Прямые контакты и народная дипломатия, на наш взгляд, особо способствуют укреплению отношений между странами.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ:

1. В ОП предлагают активизировать движение городов-побратимов. – [Электронный ресурс.] – URL: <http://www.izvestia.ru/news/582565> (дата обращения: 10.01.2017).
2. Путин В. Поздравление руководству ФРГ с Днём германского единства. – [Электронный ресурс.] – URL: <http://www.kremlin.ru/events/president/news/55755> (дата обращения: 27.11.2017)
3. Rolf Frankenberger / Elena Chernenkova [eds]: Local Politics in a Comparative Perspective. The Cases of Petrozavodsk and Tubingen. – Baden-Baden, Germany: Nomos, 2017. 272 p.

Самоуправление инородцев как фактор государственного управления

После утверждения в 1822 г. императором Александром I составленного М.М. Сперанским «Устава об управлении инородцев» начался процесс систематизации норм обычного права в рамках общих задач разработки Проекта степных законов для кочующих инородцев Восточной Сибири.



Игорь АРЗУМАНОВ,
профессор кафедры конституционного
права и теории права Юридического
института Иркутского
государственного университета
доктор культурологи
arzumanov@mail.ru

В целом последовательность правотворческого этапа определялась правилами, рекомендованными Канцелярией генерал-губернатора А.С. Лавинского всем гражданским губернаторам Восточной Сибири. Так, в предписании от 27 октября 1823 г. на имя Енисейского гражданского губернатора говорилось о необходимости соотнести процесс обсуждения проекта Степных законов с Уставом об инородцах и язычниках (§ 68).

Процесс сбора «полных и подробных сведений» о законах инородцев для рассмотрения их по «Губерниям в особых Временных комитетах» был завершен в Енисейской губернии к февралю 1824 г. и рассмотрен в заседаниях губернского Временного комитета. Материалы по обычному праву, собранные в Восточной

В статье рассмотрена специфика регионального правотворчества с учетом норм обычно-правовой сферы и структур органов самоуправления инородцев Восточной Сибири. Автор приходит к выводам, что этноконфессиональный фактор семейно-родовых систем детерминировал регулирование брачно-семейных, наследственных, частно-правовых, процессуальных сфер общественных отношений при разработке проекта свода Степных законов для кочевых инородцев Восточной Сибири.

Ключевые слова: Восточная Сибирь, самоуправление, инородцы, обычное право, правотворчество, государство.

Igor Arzumanov. OUTLANDERS SELF-GOVERNING AUTHORITIES SYSTEM AS A FACTOR OF STATE ADMINISTRATION

Regional lawmaking peculiarities are being contemplated in the article. The jural sphere norms and self-governing structure of the East Siberian outlanders were taken into account. The author has come to the conclusion that communal family genetic factor determined the regulation of marital family, hereditary, private law as well as action spheres of public relations while working out the project of the Steppe Lawsuits' Code for the East Siberian outlanders.

Keywords: East Siberia, self-government, outlanders, law, lawmaking, Community.

УДК 340(091):342.25(571.5)

Сибири в рамках реализации §68 Устава 1822 г., сохранились благодаря предпринятым Д. Я. Самоквасовым изданию их в 1876 г. [1]. Это издание является уникальным в связи с отсутствием собранных в данный период материалов по обычаям инородцев в фондах Российских государственных архивов. Дополнением к изданным Д. Я. Самоквасовым материалам из Дела по составлению Степных законов в 20-х гг. XIX в. являются имеющиеся в материалах дела Государственного архива Иркутской области (ГАИО) личные наблюдения гражданского губернатора Енисейской губернии, касающиеся обычно-правовых обыкновений инородцев.

К дополнениям можно отнести и ответы гражданского губернатора Енисейской губернии на вопросы Комиссии Сибирского комитета по поводу уточнений некоторых положений Проекта «Степных законов для южных скотоводцев и промышленников и кочующих земледельцев Енисейской губернии» [2].

Заметки гражданского губернатора Степанова были представлены генерал-губернатору Восточной Сибири в преддверии собрания «полностью подробных о сем сведений, дабы с пользою воспользоваться оными», а также тщательного рассмотрения и изучения во Временном комитете с последующим составлением Проекта Степных законов для инородцев Енисейской губернии [3]. В данных «путевых заметках» по обычному праву Енисейских инородцев большую часть занимает гражданско-правовая сфера отношений. Сфера институтов брака и семьи в условиях Российской империи регулировалась религиозными институтами. Шаманизм как культово-обрядовый комплекс, присущий семейно-родовому укладу, имел в своем пантеоне духов покровителей брака и семьи [4, С.20]. Поэтому относительно данных институтов гражданский губернатор отмечал, что «Бракосочетание производится у инородцев греческого исповедания, по положению церкви; у идолопоклонников по их постановлениям. Обряды при свадьбах наблюдаемые различны, смотря по обычаям древним, или законам о христианах. Идолопоклонники иногда имеют по две жены». В заметках, прежде всего, отражены имущественные вопросы, касающиеся судьбы приданого дочерям в случае смерти мужа и в случае смерти отца, не выдавшего дочь замуж» [5].

Статьи Проекта свода Степных законов для инородцев Енисейской губернии, связанные с институтом наследования, отражали права детей и жены при разделе имущества, оставшегося после смерти главы семейства: «Дети после отца делят все имение поровну; ежели их отец лишит при жизни наследства сына, то другие сыновья вправе не дать ему ничего. Ежели по смерти мужа жена останется с детьми, то по согласию она получает равную с ними часть или отдает детям все, оставаясь у них на прокормление, или получает часть свою и малых детей пребывает с ними до их возраста»; «После брата бездетного делится имение поровну между братьями и сестрами, хотя бы сии последние и были замужем» [5].

Институт опеки, зафиксированный нормами обычного права инородцев Минусинского округа, наиболее ярко отражает общинно-родовой характер родственных уз: «Сиротами управляет ближняя родня и управление его поверяется обществом; буде нет ближнего родственника избирается в опекуны зажиточный родович, поверяемый также обществом» [5].

Но, в отличие от составленного Проекта Степных законов для инородцев Енисейской губернии, в заметках гражданского губернатора имеются сведения по вопросам обязательственного права. Собранные губернатором сведения отличаются еще и тем, что в них имеются образчики рассмотрения в процессе «словесной расправы», находящиеся в компетенции родовых управ исковых дел. Спектр гражданско-правовых отношений, касающихся разбирательства по искам в обеспечение прав заимодавца, не рассматривался в проектах Степных законов для Енисейской губернии, поскольку, согласно § 59 представленного Проекта, «все инородцы должны управляться на сей предмет 22-го июля 1822 года высочайше утвержденным положением о разборе исков по обязательствам, заключаемым в Сибирских губерниях обывателями разных сословий» [6].

Тем интереснее заметки, касающиеся реального положения при решении дел по восстановлению прав заимодавца, собранные Гражданским губернатором: «В займы дают деньги или вещи просто, или с поруками, или при свидетелях, но без всяких актов обязательств. В случае неустойки разбирается у князев и ежели откроется, что заимобратель отказывается платить по неимению занимаемой вещи или денег, то князец делает свое распоряжение; если заимобратель неспособен вовсе, то платит порука; ежели тот, на которого откроется иск, запретя и не будет свидетелей, то иск не имеет своего достоинства; ежели наконец запирающийся заимобратель будет уличен свидетелями, тогда князец объявляет ему, что он обязан заплатить; а когда уличенный решительно откажется заплатить, тогда поступок таковой вменяется ему в стыд и поношение, а имение его остается неприкосновенным» [5].

Отражены в заметках и социальные процессы, связанные с распадом патриархальной семьи. Наиболее ярко это проявляется в процессах общинного судопроизводства по делам, касающимся бедных членов этногрупп. А.П.

Степанов пишет далее: «... Все они (обедневшие родовичи - И.А.) находятся за долги у богатых; подвергаются терпеливо телесному наказанию и даже бывают продаваемы от одного хозяина другому, то есть поступают в работники к тому, кто заплатит прежнему хозяину причитающийся на них долг» [5].

В заметках губернатора имеются и положения, не отраженные впоследствии в Проекте Степных законов для инородцев Енисейской губернии и касающиеся уголовно-правовых норм: «Относительно же преступлений, которые остаются собственному разбору ясашным, они других не признают как воровство, пьянство, карточную игру и убийство. Все преступления будучи обнаружены подвергаются без исключения наказанию плетью при сходке общества перед лицом князца» [5].

Сведения, приводимые гражданским губернатором Енисейской губернии, были собраны среди этнических групп кочевых татар в Минусинском и Ачинском округах, для которых, собственно, и был составлен проект Степных законов [7].

Если проанализировать конфессиональный состав данных этногрупп на основании ведомостей канцелярии Енисейской губернии, представленной в Главное управление Восточной Сибири, то видно, что из общего количества душ в 10 731 человек, принявших христианство было всего 349 человек [8]. Данное обстоятельство, с одной стороны, свидетельствует о правомерности тенденции «христианизации» норм обычного права, предпринятого при составлении проекта Степных законов для инородцев Енисейской губернии (преимущественно, как уже отмечалось, права брачно-семейного), с другой - не было подкреплено сменой инородцами способа производства: подавляющее большинство из них осталось в разряде кочующих скотоводов и промышленников и не спешило переходить в категорию государственных крестьян.

Но процессы перехода с кочевого способа производства на земледелие уже начались. Как явствует из итоговых материалов Временного Комитета Енисейской губернии, межэтнические процессы и вопрос об изменении правового статуса и религии инородцев были связаны с проживанием некоторых из них в среде русских крестьян: «В родоначали кизильцев из числа 2 662 души, живущих между селениями русских 21 в работниках и 314 собственными

селениями» [9]. Проживавших между русскими инородцев Ачинского округа Кизильской Степной думы в количестве 374 человек, занимавшихся земледелием, планировалось перевести в разряд государственных крестьян. Члены временного комитета руководствовались при этом положениями §17 Устава об инородцах [10], согласно которому все инородцы, живущие собственными деревнями и занимающиеся собственными земледельцам упражнениями, имеют быть включены в число государственных крестьян [9].

Но Гражданский губернатор при этом считал необходимым обратить внимание членов Комитета на просьбу инородцев Кизильской Степной думы, поданную ему в процессе организации между ними Степной думы. Ссылаясь на §25 Устава об управлении инородцев, кизильские инородцы просили оставить их «кочующими, на правах отцев наших», в противном же «случае в мы отступаем от домов и пашен» [11].

Временный комитет, сообразуясь с «их, ясашных Кизильских инородных Управ, решительного желания», основываясь на положениях § 9, 11, 25, 53, 54, 56 Устава об управлении инородцев [12], а также на факте того, что «по ведомости местного начальства 374 не возделывают и не хотят возделывать более 150 десятины земли, что составит менее чем по полудесятины на душу, а считая женщин по 1/4 десятины, ежели еще не меньше» [13], постановил: «всех ясашных Енисейской губернии Минусинского и Качинского округов... причислить по Уставу об инородцах ко второму разряду, с тем, чтобы качинцы, кайбальцы, соединенные племена, и кизильцы, включая живущих постоянными Зимовьями, 374 человек именовались Южными скотоводами и промышленниками, а 374 человека кочующими земледельцами кизильского родоначала» [14].

Таким образом, состояние переходного периода от кочевого к земледельческому работчики проектов Степных законов для инородцев Енисейской губернии определили как «кочующие земледельцы». Данный термин был закреплен в окончательном варианте названия проекта: «Степных законов для Южных скотоводцев и промышленников и кочующих земледельцев Енисейской губернии».

Возможное состояние переходного периода для инородцев, принявших христианскую веру и начавших заниматься земледелием, но

продолжающих кочевой образ жизни, было регламентировано §53, 54 и 56 Устава, которыми также руководствовались члены Временного комитета при вынесении окончательного решения по определению инородцев ко второму разряду.

В частности, кроме свободы вероисповедания для кочующих иноверцев (§53), §54 оговаривал право строить христианские церкви с дозволения Епархиального архиерея для тех из иноверцев, которые «восприяли христианскую веру, причем последнее, на основании §56 не мешает им оставаться на прежних правах» [15].

Рассмотренный и одобренный представителями родовых управлений «Проект Степных законов для южных скотоводцев и промышленников и кочующих земледельцев Енисейской губернии» в своем плане охватывал общие и частные гражданские законы. Общие гражданские законы инородцев касались объяснения их разрядов, зависимости от правительства, их прав и отраженной в Уставе 1822 г. структуры управления. Частными Гражданскими законами в проекте охватывалась гражданско-правовая сфера.

Первый раздел касался институтов брака и семьи («Лица» – §2–12, «Дети» – §13–16, «Опека» – §18–27). Второй раздел проекта Степных законов Енисейской губернии («Имущество») давал понятия «имения общего» (§ 31–37), «Имения частного» (§39–48), «наследство» (§49–58). Как уже отмечалось, обязательственное право предполагалось регулировать Положением о разборе исков по обязательствам, заключа-

емым в Сибирских губерниях обывателями разных сословий, утвержденным в 1822 г. (согласно §59 Проекта). Уголовно-правовые нормы определялись §60–74.

Проект Степных законов, составленный в Комитете для рассмотрения обычаев инородцев Енисейской губернии, есть по утверждению Временного комитета «ни что иное как приведенные в некоторый порядок древния обычаи сих родовичей» [16, 17].

Таким образом, органы самоуправления инородцев как фактор государственного регулирования автохтонной сферы проводились в условиях разработки проекта Степных законов для инородцев Енисейской губернии. Государственное регулирование опиралось на организацию этого процесса со стороны управленческих структур Восточно-Сибирского генерал-губернаторства и включало в себя следующие этапы:

- а) разделение инородцев на разряды;
- в) устройство их управления на основе принципов и механизма родового управления и обычного права;
- с) определение границ породных земель.

В данном (частном) случае регионального правотворчества уже определены основные направления государственного регулирования инородческой семейно-родовой сферы, обусловленные, во-первых, экономическими задачами государства по стабилизации поступления ясачного сбора с инородцев, во-вторых, процессами включения инородцев в общую систему государственного управления.

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ:

1. Самоквасов, Д.Я. Сборник обычного права сибирских инородцев / Д.Я. Самоквасов. – Варшава: Тип. И. Носковского, 1876. – 308 с.
2. ГАИО. Ф. 24. Оп. 10. Д. 77 Л. 372–385 об.
3. ГАИО. Ф. 24. Оп. 10. Д. 77. Л. 26–28 об.
4. Михайлов Т.М. Бурятский шаманизм: история, структура и социальные функции / Т.М. Михайлов. – Новосибирск: Наука, 1987. – 289 с.
5. ГАИО. Ф. 24. Оп. 10. Д. 77. Л. 26–28 об.
6. ГАИО. Ф. 24. Оп. 10. Д. 77. Л. 53.
7. ГАИО. Ф. 24. Оп. 10. Д. 77. Л. 375.
8. ГАИО. Ф. 24 Оп. 10. Д. 77. Л. 376–376 об.
9. ГАИО. Ф. 24. Оп. 10. Д. 77. Л. 65.
10. ПСЗРИ: в 45 т. 1-е изд. СПб., 1830. Т. 38, № 29125, § 17.
11. ГАИО. Ф. 24. Оп. 10. Д. 77 Л. 65 об.
12. ПСЗРИ: в 45 т. 1-е изд. СПб., 1830. Т. 38, № 29125, § 25, 9, 11.
13. ГАИО. Ф. 24. Оп. 10. Д. 77. Л. 66.
14. ГАИО. Ф. 24. Оп. 10. Д. 77. Л. 75 об.
15. ПСЗРИ: в 45 т. 1-е изд. СПб., 1830. Т. 38, № 29125. § 53, 54 56.
16. ГАИО. Ф. 24. Оп. 10. Д. 77Л. 377 об.
17. ГАИО. Ф. 24. Оп. 10. Д. 77Л. 378 об.



24 ноября 2017 года на 85-м году жизни скоропостижно скончался Кемер Борисович Норкин, Вице-Президент Вольного экономического общества Москвы, член Правления Вольного экономического общества России, известный общественный деятель и ученый.

Доктор технических наук, профессор, академик Российской академии естественных наук, главный научный сотрудник Института проблем управления РАН, Кемер Борисович Норкин, всю жизнь посвятивший исследованиям, поиску нового знания и его внедрению в экономику родной страны, пользовался заслуженным уважением научного сообщества и руководства Российской академии наук.

Являясь заместителем председателя Объединенного научно-экспертного совета РАН и Правительства Москвы по устойчивому развитию и безопасности Московского региона, стоял у истоков создания научных основ управления Москвой. Был одним из основателей Московского городского университета управления Правительства Москвы. Вел большую международную деятельность, координировал работу ученых России с Агентством международного развития США и Фондом Конрада Аденауэра.

Был академиком Международной Академии менеджмента, Российской муниципальной академии и ряда других международных академий. Награжден многими правительственными орденами и наградами. Лауреат премии Правительства России за учебники по новой экономике.

Кемер Борисович много и активно участвовал в общественной жизни столицы. Его гражданская позиция оказывала заметное влияние на жизнь города, где бы она не оглашалась — на заседаниях Элитарного Клуба, клуба «Арбат-Кремль» или Ротариклуба, Вольного экономического общества России и Вольного экономического общества Москвы.

За долгие годы государственной службы в Правительстве Москвы К.Б. Норкин выступал в роли советника и общественного советника мэра Москвы, председателя бюджетно-финансовой комиссии, начальника Управления мэра Москвы, министра Правительства Москвы, руководителя аппарата совместной коллегии органов исполнительной власти Москвы и Московской области. Яркие выступления К.Б. Норкина на многочисленных конференциях с участием Правительства Москвы помогали находить важнейшие решения, благодаря которым Москва из города многочисленных проблем стала регионом-лидером развития.

Кемер Борисович Норкин был ярким и отзывчивым человеком, неформальным лидером собравшейся вокруг него группы экспертов высшей квалификации. Немного свободное время посвящал семье — жене, дочери и внукам. Ряд его идей еще только становится востребованным в современной России, и мы надеемся увидеть их воплощение в ее будущем.

Вечная память Вам, Кемер Борисович!

Правление ВЭО Москвы
Редакция журнала «Самоуправление»

Об эффективном стимулировании перехода России к экономике знаний

Нам представляется полезным напомнить об исторической миссии РАН в деле формирования России как мощного государства, занявшего в свое время шестую часть обитаемой суши, всегда игравшего и играющего сейчас одну из главных ролей при определении вектора развития человеческой цивилизации.

Статья посвящена роли Российской Академии Наук в решении важнейшей для современной России задачи – перехода к экономике знаний. Автором описаны основные научные принципы эффективного управления данным процессом.

Ключевые слова: Российская Академия Наук, экономика знаний, управление социально-экономическими системами.

Kemer Norikin. ABOUT THE EFFECTIVE STIMULATION PROMOTING RUSSIA TO THE KNOWLEDGE ECONOMY

The article focuses on the role of the Russian Academy of Sciences in solving one of the most important problem of modern Russia – its transition to a knowledge economy. The author describes the basic scientific principles of effective management of the process.

Keywords: Russian Academy of Sciences, the knowledge economy, the management of socio-economic systems.

УДК 338.24.01/001.38

(Окончание. Начало последней статьи К.Б. Норкина см. в №№ 1, 2–2017)

Уже на начальном этапе формирования и апробации методик практической реализации независимого Центра аналитического прогнозирования (ЦАП) выявилось, что алгоритмизация и количественные прогнозистические оценки качества жизни (КЖ) весьма затруднены по следующим причинам:

- общепринятые оценки КЖ производятся для текущего состояния социально-экономической системы (СЭС) и не учитывают того обстоятельства, что после каждого изменения допустимых управлений КЖ изменяется во времени и некоторые решения, улучшающие его на данный момент, могут оказаться впоследствии пагубными;

- КЖ определяется довольно большим числом показателей, текущие значения которых оцениваются с большой долей трудно формализуемых личностных предпочтений разных категорий граждан, что затрудняет построение формализованных прогнозистических моделей;

- разные люди по-разному оценивают субъективную значимость актуальных и будущих благ: некоторые готовы смириться с определенными сиюминутными ограничениями

ради «светлого будущего», а некоторые живут по принципу: «нет, нет, нет, – мы хотим сегодня, нет, нет, нет, – мы хотим сейчас!».

Для преодоления первой трудности предложено использовать интегральный показатель качества в пределах горизонта планирования. Считается, что в каждый данный момент КЖ – это функционал (конкретно, – интеграл), определяемый ожидаемым ходом изменения этой функции на определенном отрезке будущего времени, который мы называем горизонтом планирования. Для подчеркивания этого обстоятельства применяется термин интегральное качество жизни (ИКЖ).

Для преодоления второй трудности предложено опираться на разработанные методики макроэкономического моделирования. При использовании таких моделей учитывается, что субъективно в каждый момент человек оценивает КЖ как некоторый поток получаемых им благ. Этот поток имеет материальную и моральную (эмоциональную) составляющие. Материальная составляющая – это денежные доходы и различные иные регулярно получаемые объекты потребления и накопления, а также блага, получаемые при использовании

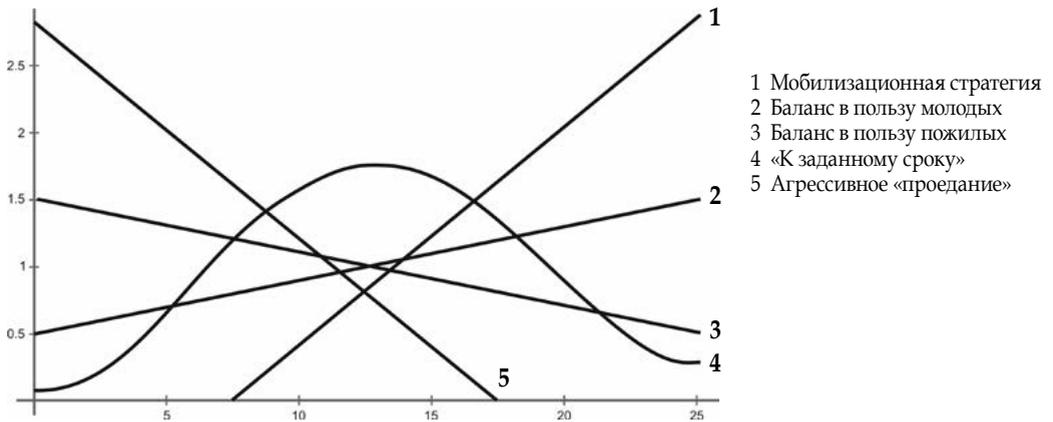


Рис. 1. Варианты кривых дисконтирования

накоплений. Эмоциональная составляющая, – определяется накопленным «богатством» в случае если оно даже и не используется (например, человек может получать ощущение комфорта из-за того, что имеет в собственности неиспользуемую недвижимость или финансовые средства). Сам факт обладания некоторым, даже не используемым, богатством многим представляется весьма желаемым состоянием. Все эти богатства мы определяем как запасы.

Очевидно, что выяснить прямую связь динамики изменения перечисленных выше, в значительной степени – эмоциональных, показателей, определяющих субъективные оценки КЖ, с управленческими воздействиями очень непросто, если не невозможно. Однако, можно воспользоваться тем, что общепринятые макроэкономические показатели, бесспорно, влияют на КЖ приоритетным образом, а методы прогнозирования их изменения в ответ на изменение допустимых управлений достаточно хорошо проработаны. Чтобы конструктивно использовать это обстоятельство, предлагается одновременно использовать социологические оценки КЖ для определенного периода в прошлом и соответствующие значения для того же периода макроэкономических показателей.

Далее предлагается построить наилучшую аппроксимацию кривой изменения «социологического» КЖ с помощью кривых изменения, для того же периода, макроэкономических показателей и по этим формулам прогнозировать динамику КЖ, используя уже относительно надежно прогнозируемые значения

макроэкономических показателей. Представляется несомненным, что такой прием даст существенно лучшее приближение, чем использование для поиска оптимума просто полного дифференциала, как предусматривается градиентным методом.

Для преодоления третьей трудности, то есть для того чтобы сопоставить, говоря образно, «сегодняшние жертвы и грядущие блага» применяются функции дисконтирования. Эти функции назначаются для всего горизонта планирования, и при интегрировании прогнозируемые значения КЖ умножаются на соответствующее значение функции дисконтирования.

На Рисунке 1 представлены варианты функций дисконтирования, которые рассматривались при отработке методик ЦАП.

Кривая 1: получение наибольшего эффекта к заданному сроку, например к перевыборам

Кривая 2: стратегия, ориентированная на интенсивное проедание накоплений и запасов ради удовлетворения сиюминутных требований граждан.

Кривая 3: сбалансированная стратегия с некоторым приоритетом учета интересов пожилых граждан

Кривая 4: сбалансированная стратегия с некоторым приоритетом учета интересов молодых граждан

Кривая 5: мобилизационная стратегия, ориентированная на относительно существенные ограничения в настоящем ради увеличения будущих благ.

Очевидно, что выбор функции дисконтиро-

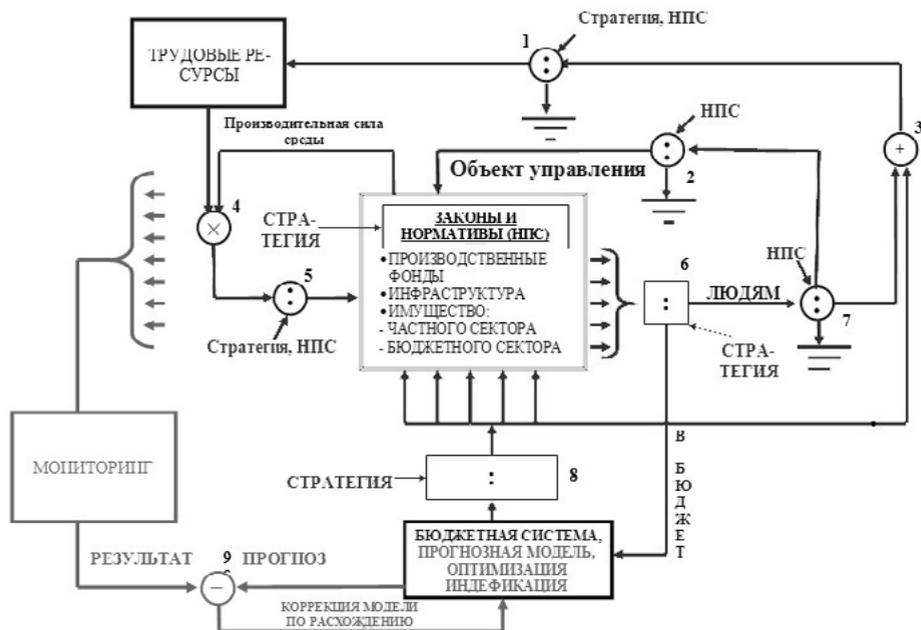


Рис. 2. Структура связей, определяющих стратегическое развитие региона и стратегическое управление

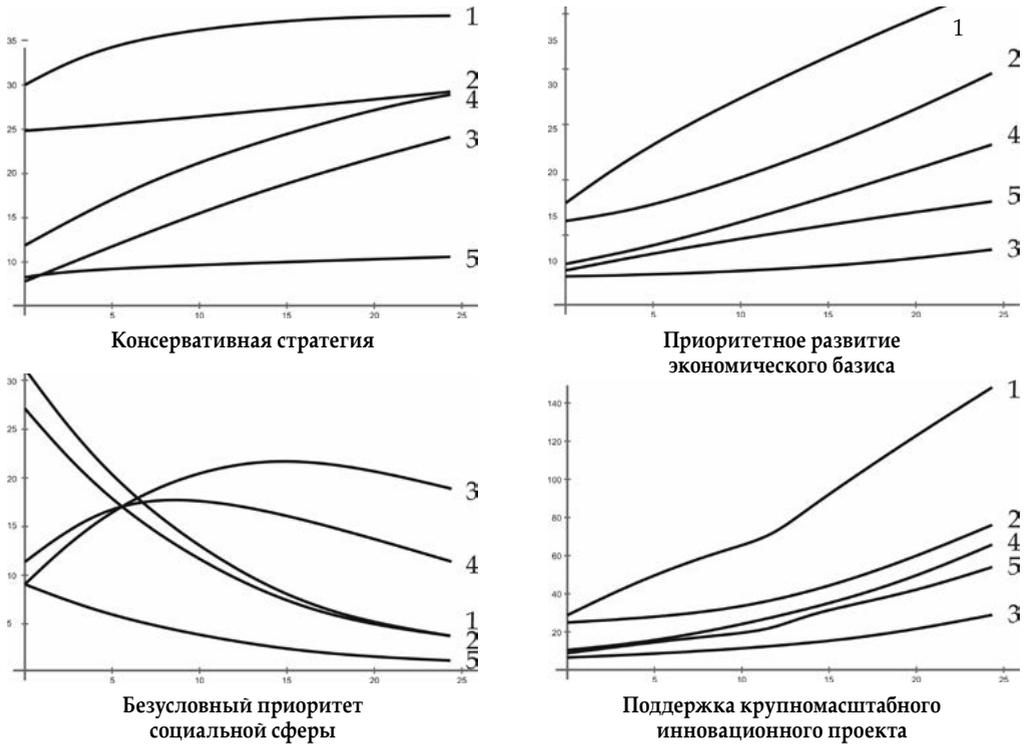
вания – один из ключевых аспектов упомянутой «согласованной метрики» и все, сказанное на эту тему выше, следует принимать во внимание.

Для проверки конструктивности (т.е. возможности получения конкретных ответов) предлагаемого алгоритма оценивания качества решений нами было проведено модельное исследование. Мы исходили из схемы взаимодействия управленческих решений и динамики факторов, определяющих качество жизни, представленной в предельно упрощенном, максимально агрегированном виде на Рисунке 2. В модели, как уже упоминалось, различаются переменные двух типов: потоки и запасы. При этом и потоки, и запасы рассматриваются как двумерные факторы: учитывая и количество, и качество.

Основным источником, формирующим КЖ, в этой модели выбраны трудовые ресурсы, порождающие потоки различных благ, которые потребляются непосредственно или формируют некоторые запасы (производственные фонды, общественная инфраструктура, частное имущество). В конкретном случае мы учитывали запасы в предельно агрегированном виде, не стратифицируя их по отраслям де-

ятельности. Мы считали, что интенсивность и объем труда по созданию тех или иных потоков результатов труда в модели стимулируются денежными потоками, истекающими из распределителя 1. Мы считали также, что результативность труда зависит от его интенсивности и «производительной силы среды», куда агрегировано также и качество человеческого потенциала. Распределение людей (наем) по видам деятельности в модели определялось непосредственно руководителями производства (частный или государственный сектор), в соответствии с установленной налогово-правовой средой и инвестиционными решениями в госсекторе. Кружком 4 на схеме обозначен производственный процесс.

В соответствии с количеством и качеством труда, инициативой и предприимчивостью людей, стимулируемыми установленной в модели социума налогово-правовой средой (НПС), возникает поток различных благ. Распределитель 5 отображает учет в модели процесса распределения результатов производства. Они распределяются в соответствии с действующими правилами и стимулами между общественным имуществом, участниками производительной деятельности и другими



*1 Производственные фонды 2 Общественная инфраструктура 3 Богатство в бюджетном секторе
4 Богатство в частном секторе 5 Валовой региональный продукт

Рис. 3. Переменные макродинамики для различных вариантов стратегий

членами социума. Поток благ частично безвозвратно теряется, а остальное используется собственниками по их предпочтениям. В соответствии с законами и нормативами (НПС, другие стимулы) избытки направляются на потребление и на накопления, образуя запасы, перечисленные в центральном блоке схемы. В предельно агрегированном виде рассматривались всего 4 вида запасов: производственные фонды, общественная инфраструктура (включая человеческий потенциал), частное имущество и общественное имущество. Часть создаваемых потоков через распределитель 6 отвечала в бюджетную систему, а часть оставалась в распоряжении граждан и предпринимателей, которые их либо безвозвратно «проедали», либо использовали для накопления, в том числе, и на создание производительных сил социума, включая повышение квалификации людей и научные исследования. Специально подчеркнем: в модели было очень важно отразить, что часть создаваемых благ безвозвратно теряется

или «проедается» (включая амортизацию фондов), что проиллюстрировано символами «заземления», исходящими из соответствующих распределителей.

Не вызвало особых затруднений описать все эти процессы с помощью дифференциальных уравнений. При этом запасы фигурировали как переменные уравнений, а потоки – как производные. Как показала практика, понимание схемы функционирования данной модели облегчается при использовании гидравлической аналогии. Потоки благ можно представлять как потоки некоторой воображаемой жидкости, перераспределение которых производится в соответствии с изменением допустимых управлений, или под воздействием НПС. Часть этих потоков потребляется. Непотребленные потоки накапливаются, условно говоря, в «емкостях» с соответствующими запасами. Распределение накапливаемого определяется НПС, а объем и качество этих запасов определяется производительной силой среды

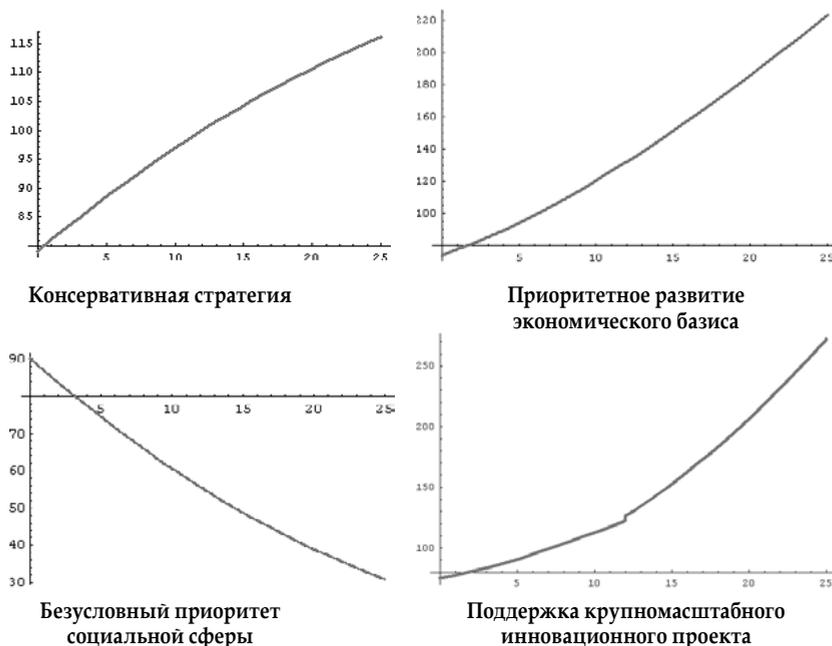


Рис. 4. Изменение качества жизни по годам для различных вариантов стратегий

и качеством человеческого потенциала. Даже в рамках такой, предельно упрощенной, схемы удавалось содержательно сопоставить различные варианты стратегий.

Нами рассматривались (преимущественно на качественном уровне) следующие стратегии:

1. Консервативная стратегия, примерно соответствующая ситуации 2012 года.
2. Стратегия, предусматривающая приоритетное стимулирование развития производительных сил социума.
3. Стратегия интенсивного сиюминутного потребления создаваемых благ без инвестиций в развитие производительных сил.
4. Стратегия поддержки крупномасштабного инвестиционного проекта, резко увеличивающего производительную силу социума

Динамика изменения показателей, определяющих производительную силу, и КЖ региона, соответствующая перечисленным модельным стратегиям, даны на Рисунке 3, динамика изменения КЖ – на Рисунке 4. Легко увидеть, что на качественном уровне принятый подход приводит к выводам, которые интуитивно представляются весьма правдоподобными. Действительно, вряд ли можно сомневаться в

том, что от консервативной стратегии следует отказаться и следует развивать производительные силы социума, а еще лучше – поддерживать «прорывные проекты».

Следует специально подчеркнуть, что приведенные графики – не более чем иллюстративный материал, раскрывающий возможности конструктивного потенциала данного подхода к оценке потенциальной эффективности принимаемых решений. Задача научного коллектива ЦАП в рамках этого подхода – сформировать более детальную модель, пригодную для относительно точных количественных расчетов. В частности, представляется совершенно необходимым явно включить в рассмотрение еще два запаса: природные ресурсы и человеческий капитал. Эти запасы предстоит стратифицировать. Необходимо также детализировать перетекания человеческого капитала между разными видами деятельности в зависимости от НПС (с учетом специализации и квалификации)

Несмотря на сугубую приблизительность реализованной модели, мы пришли к следующей гипотезе об идеальной схеме функционирования системы. Представляется, что те, кто просто продают российские природные ресур-

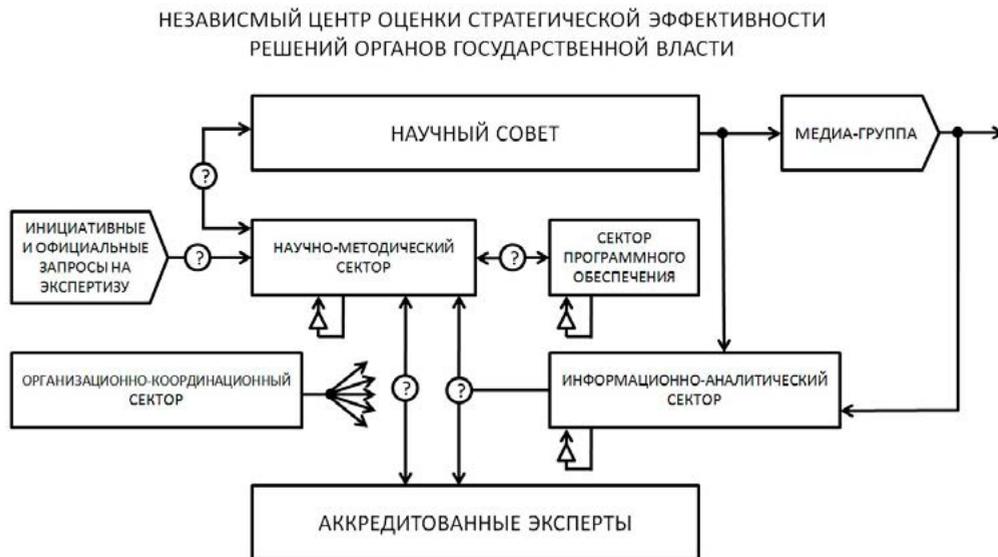


Рис. 5. Структура ЦАП

сы, не должны иметь большие частные доходы, чем, например, самые высокооплачиваемые наемные работники в стране. Весь избыток доходов должен в виде налогов поступать в бюджет, причем из этих налогов должны быть предусмотрены вычеты для тех, кто нашел способ использования этих средств для производства конкурентоспособной продукции с привлечением квалифицированного труда. При этом расходы на инвестиции должны оформляться как налоговый кредит, а расходы на заработную плату наемным работникам должны быть налоговым кредитом только в относительно небольшой части. Уточненная модель даст возможность конкретизировать эти параметры.

Подчеркнем, что и полученные результаты, и высказанная гипотеза носят сугубо иллюстративный характер. Они лишь раскрывают возможности, которые возникнут, если ЦАП начнет успешно работать, а параметры модели приблизятся к реальности.

В соответствии с перечисленными сложнейшими задачами, представляется разумным организовать ЦАП таким образом, как это показано на Рисунке 5. Научно-методический сектор комплектуется штатными сотрудниками ЦАП. Ведущие сотрудники этого сектора являются членами научного совета. Научный совет формируется по рекомендациям научного руководителя ЦАП, и те из членов совета,

кто соглашается регулярно исполнять некоторые функции, помимо участия (платного) в заседаниях совета, берут на себя определенные обязательства по экспертной работе с внутренними документами совета, становясь штатными сотрудниками ЦАП. Научно-методический сектор, в тесном взаимодействии с информационно-аналитическим сектором и медиа-группой, работающими по его заданиям, отвечает за формирование и перманентное совершенствование методики оценивания. Эта функция включает: обоснование выбора номенклатуры рассматриваемых макроэкономических переменных, номенклатуры учитываемых запасов и потоков. На сектор также возлагается мониторинг вариантов региональных оценок качества жизни, аналитическое обобщение результатов мониторинга межрегиональных миграционных процессов и формирование показателя КЖ, наилучшим образом коррелированного с данными по миграции.

Для избранной номенклатуры запасов и структуры потоков формируется динамическая модель прогноза их изменения в увязке с допустимыми управлениями. По ретроспективным данным о динамике КЖ и динамике макроэкономических показателей сектор формирует алгоритм прогнозирования динамики качества жизни по значениям прогнозируемых макроэкономических показателей. На основе

сопоставления прогнозов и реальных данных сектор формирует апостериорную модель и сообщает ее экспертам. В соответствии с методикой когнитивного моделирования эксперты должны как можно точнее оценить, на какие потоки модели повлияют предлагаемые решения изменения способа функционирования системы и насколько сильным и быстрым будет это влияние. Разумеется, точные количественные оценки очень желательны. Однако, как известно, когнитивное моделирование предусматривает возможность использования также и качественных оценок. Возможны оценки типа: «слабо», «сильно», «очень сильно» или «медленно» (годы) и «быстро» (дни и месяцы). После оценки достоверности экспертиз членами научного совета эти оценки используются для получения прогноза КЖ с использованием действующей на данный момент модели [1]. По результатам сопоставления реальной динамики и прогнозов производится уточнение модели.

Аккредитованные эксперты приглашаются на конкурсной основе и не получают регулярной заработной платы. Они, подобно экспертам ВАК, получают оплату только в случае их привлечения для конкретной экспертизы. При этом в рамках контракта они обязуются информировать руководство ЦАП о наличии конфликта интересов относительно поручаемой им экспертизы. Если по завершению экспертизы выявляется наличие не декларированного конфликта интересов, контракт с экспертом расторгается с размещением соответствующей информации в СМИ, а полученные экспертом деньги взыскиваются по суду за нарушение условий контракта. Эксперты также приглашаются к инициативному выявлению влияния анализируемого решения на потоки, не оговоренные в принятой методике оценивания.

Особо активные эксперты, внесшие важные конструктивные предложения такого типа, могут быть включены в штат научного сектора ЦАП. При этом, все накопленные знания об объекте управления становятся интеллектуальной собственностью партнерства в целом. Подобный подход отлично зарекомендовал

себя в практике, например, такой успешной компании как IBM.

По предварительным оценкам, наиболее целесообразной юридической формой ЦАП является некоммерческое партнерство, участники которого не всегда берут на себя исключительно финансовое участие, а могут предоставлять иные ресурсы (знания, помещения, услуги и пр.) необходимые для работы ЦАП. Учредителями партнерства могут стать авторитетные научные организации РАН, общественные объединения ученых-экономистов (ВЭО России, МСЭ, ВЭО Москвы) а также предприятия частного сектора и предпринимательские организации, заинтересованные активно содействовать формированию благоприятных условий для производительной деятельности. Предварительное зондирование показало, что подобные организации есть и готовы оказать ЦАП финансовую поддержку, которая для них, несомненно, окупится за счет улучшения условий для ведения бизнеса, роста производства и увеличения платежеспособного спроса. Их также привлекает, то, что ЦАП – это, очевидно, развивающаяся структура, растущая по мере расширения спроса на результаты ее деятельности. Как показывает зарубежный опыт, подобная деятельность может также и приносить определенный доход, по крайней мере, на уровне компенсации всех связанных с этой деятельностью затрат. А серьезные доходы частные спонсоры получают уже за счет улучшения экономической ситуации в стране.

В настоящее время процесс формирования партнерства нами начат. Приглашаем всех юридических и физических лиц, желающих участвовать в работе создаваемого ЦАП, обратиться в дирекцию ИПУ РАН. Критические замечания по поводу проекта также приветствуются и будут нами обязательно учтены.

Кемер НОРКИН,
Вице-президент Вольного
экономического общества Москвы
заведующий лабораторией
Института проблем управления
им. В.А.Трапезникова РАН
доктор технических наук,
профессор

СПИСОК ИСТОЧНИКОВ:

1. Научная электронная библиотека «Киберленинка». – [Электронный ресурс.] – URL: <http://www.cyberleninka.ru/article/n/programmnyaya-sistema-kognitivnogo-modelirovaniya-sotsiotekhnicheskikh-sistem> (дата обращения 11.12.2016).

Дороги России

Записки отпускника

Этим летом, будучи в отпуске, больше 20 дней провел в Германии. Еще раз получил впечатление от немецких дорог. Вернулся в Россию и в очередной раз задумался: ну почему мы до сих пор не можем строить нормальные дороги? Казалось бы, бери и перенимай опыт, необязательно в Германии, хотя бы в том же Китае.



*Михаил ЧЕРНЫШОВ,
доктор военных наук, профессор*

Недавно слушал по телевизору репортаж об окончании реконструкции участка дороги «Дон» с целью ликвидации постоянных пробок на одном из участков. Работы на этой дороге, как известно, были закончены к Олимпиаде в Сочи. На открытии одного из участков дороги присутствовал бывший министр транспорта И.Е. Левитин, который сказал, что Россия может строить лучшие в мире дороги. Но господин Левитин работал в должности министра транспорта два срока, то есть 8 лет, за это время сетью современных дорог можно было покрыть практически всю Россию. Что помешало? Вспомнил одно из предыдущих интервью бывшего министра, который, в самом начале своей работы, критиковал Постановление ЦК КПСС и Совета министров СССР о строительстве дорог 1985 года. Я не поленился, нашел Постановление и, честно говоря, был сильно удивлен: как можно было принять такой документ?

Суть той методики строительства дорог сводилась к следующему: сдвинуть в обозначенное полотно дороги грунт, выровнять насыпь, засыпать известковым гравием и покрыть одним слоем асфальта. Если на пути встречается ручей – насыпь поднять выше. Ну, и так далее, и тому подобное...

Критика министра была справедливой, но в настоящее время мало что изменилось.

В ноябре 2007 г. был принят Федеральный закон N257-ФЗ «Об автомобильных дорогах и о дорожной деятельности в Российской Федерации и о внесении изменений в отдельные законодательные акты Российской Федерации». В нем нет правильной и понятной классификации автомобильных дорог.

Классификация начинается с ведомственной принадлежности, но она не должна стоять на первом месте. Начинать классификацию следовало с категорий автомобильных дорог (первая, вторая, третья, четвертая и пятая категории), а потом дать понятную расшифровку содержания этих понятий.

Причем главным критерием оценки качества уже построенной дороги должна являться средняя скорость движения транспорта по данной дороге. Считаю, что указанный критерий может быть использован для сравнительной оценки эффективности работы экономик разных стран.

В самом последнем пункте (п.18) статьи 5 закона в скобках приводятся категории автомобильных дорог, что следовало сделать в самом начале классификации. При этом из содержания текста следует, что отнесение автомобильных дорог к категориям (первой, второй, третьей, четвертой, пятой) осуществляется в зависимости от транспортно-эксплуатационных характеристик и потребительских свойств. То есть это не требования к строительству и поддержанию дорог в соответствии с установ-

ленными требованиями, а принятие решения к отнесению дороги к той или иной категории в зависимости от полученного при строительстве результата.

Но самое важное – в законе нет главного, а именно: какими должны быть дороги. Получается, закон о дорогах и дорожной деятельности в России – не требование к исполнению, а некая рекомендация. Или, к примеру, процитирую пункт 2 статьи 2 закона, который изложен так: «которые не пересекают на одном уровне иные автомобильные дороги, а также железные дороги, трамвайные пути, велосипедные и пешеходные дорожки». Но у нас в стране сплошь и рядом пересекают!

При изучении доступных документов по строительству дорог понял, что большинство из них носит декларативный характер, некоторые морально устарели, большинство опирается на старые, еще советские, нормы.

Так, требований к земляному полотну дороги в виде документа министерства транспорта нет. ГОСТ Р на асфальт 2012 г. и называется так: «Национальный стандарт Российской Федерации. Гранулят старого асфальтобетона. Технические условия». Или нашел Инструкцию по строительству цементобетонных покрытий автомобильных дорог, которая была утверждена Министерством транспортного строительства СССР 7 февраля 1980 (!).

По сути, ничего нового в стандартах нет. Да и ГОСТ Р, как известно, теперь применяется добровольно. Так что строим дороги непонятно как. Можно сказать, гатим дороги народными деньгами нещадно...

Весной этого года началось строительство дорожной развязки на пересечении двух дорог на окраине города Рязани. Одна дорога Москва – Челябинск, вторая – Тула – Михайлов – Рязань. Дорога Москва – Челябинск четырехполосная (по две полосы в каждую сторону), вторая дорога – двухполосная (в каждую сторону по одной полосе). К какой категории относится одна или другая дорога по классификации Министерства транспорта, я не знаю, из закона это понять невозможно.

Логика мне подсказывает, что дешевле и быстрее поднимать две полосы дороги Тула – Михайлов – Рязань. Но поднимают четыре полосы дороги Москва – Челябинск. Оно и понятно, больше будет освоено бюджетных средств. Так уж повелось у нас с социалистических времен (всегда и во всех отчетах на первом месте стоя-

ло количество освоенных бюджетных средств). В довершение ко всему, в теплые месяцы делали объезд с развязкой, который можно было построить примерно за месяц. С наступлением холодов начали делать ж/б опоры над перекрестком... Не надо быть экономистом, чтобы понять разницу в стоимости такого строительства, оно стало дороже не менее чем втрое.

В начале статьи я упомянул о дорогах в Германии. Так вот, автобаны в Германии имеют бетонное покрытие со сроком службы 30 лет. Вот что нашел в Интернете: «38 процентов дорог из бетона. У немцев закладывается хорошая подушка – по 1 метру, ... и природная смола, обладающая высокой динамической вязкостью».

Что происходит у нас? Подушка дорог засыпается известковым гравием, потом один или два слоя асфальта. Весной такая дорога «плывет». Зато – снова ремонт. Разве нельзя тот же бетон сделать с наполнителем из известкового гравия вместо гранитного (хотя это не лучший вариант), а потом покрыть асфальтом? Но, видимо, наши чиновники заинтересованы в бесконечном ремонте асфальтированных дорог и улиц в городах...

В настоящее время строят Центральную московскую кольцевую дорогу. И снова асфальт. Сколько же денег надо будет тратить на ежегодный ремонт?

Не являясь специалистом в дорожном строительстве, но рассуждая логически, попытаюсь изложить основные требования

– к *грунтовому полотну дороги*:

1. Спуски и подъемы не должны превышать ... градусов. При превышении подъема установленной нормы на ... градусов, должна быть построена дополнительная полоса движения на подъем.

2. Должна быть произведена выемка почвы на глубину залегания почвы в регионе.

3. Должна быть произведена выемка мягкого слоя грунта на глубину до одного метра в зависимости от региона.

4. Отсыпка полотна дороги должна проводиться песчаным, песчано-гравийным, песчано-гравийно-глинистым (Дальний Восток) грунтом или известковым щебнем на высоту от уровня почвы не менее 0,5 метра;

– к *одежде дороги с бетонным покрытием*:

1. Строительство одежды дороги должно проводиться индустриальным методом.

2. Верхний слой отсыпанного грунта полотна дороги должен быть выровнен и утрамбован.

3. В качестве первого слоя укладываются бетонные плиты, изготовленные заводским способом, типа плит для устройства временных дорог на стройках.

4. В качестве второго слоя укладывается гранитный гравий толщиной не менее 15 см.

5. В качестве третьего слоя укладывается в один слой асфальтовое покрытие, как гидроизоляция от нижних слоев одежды дороги. Асфальт накрывается специальной пленкой, чтобы исключить его схватывание с бетонным покрытием.

6. В качестве рабочего слоя одежды дороги укладывается бетонное покрытие. Бетонное покрытие заливается в виде плит длиной не менее... (например, 6 метров) шириной, равной установленной ширине полосы дороги. В местностях с разницей температур больше ... градусов, стык должен быть косым с углом до 45 градусов.

7. На высоте не менее 5 см. от асфальта в форму укладывается арматура, изготовленная в заводских условиях с проушинами для подъема плиты при ремонте дороги.

8. Первый слой гранитно-гравийной смеси заливается на толщину до 10 см. Гравий должен быть одного размера. Не позже чем через 1 час на толщину 15 см заливается второй слой. В качестве наполнителя используется цемент марки 500 и более (1 часть), промытый и прогретый песок (1 часть), мелкоизмельченный гранит (2 части). Залитая плита должна иметь наклон в сторону обочины ... градусов;

– к полосам дороги:

1. Полосы дороги должны быть шире установленных существующими нормами на 0.5 м. Это обусловлено необходимостью ремонта дороги, чтобы можно было закрыть встречные полосы и оба потока транспорта пустить навстречу друг другу, разделить временным металлическим ограждением.

2. Через 5 км должны быть устроены съезды для проезда с одной пары полос на другую в случае ремонта.

3. Обочины должны быть по ширине не меньше полосы движения, но должны иметь только гравийное покрытие. Устройство заграждений перед обочиной должно быть запрещено. Дороги первой и второй категорий должны быть ограждены на расстоянии 5-10 метров от обочины.

4. Ближе 25 м. от обочины дороги не должно

вестись строительство, заправки должны строиться не ближе 50 м. от обочины дороги.

5. Обязательные места приема пищи, отдыха, заправки, бесплатные туалеты должны устраиваться не реже, чем через 100 км. На дорогах первой и второй категорий через каждые 50 км должны оборудоваться посадочные площадки для санитарных вертолетов.

6. Все коммерческие структуры, торгующие вблизи дорог, в том числе заправочные станции, должны выплачивать налог в дорожный фонд.

– к развязкам, разворотам и пешеходные переходам:

1. Дорожные развязки должны быть разных уровней. Поднимается та дорога, категория которой ниже. При равных категориях поднимается дорога с меньшей загрузкой. Количество полос под мостом на главной дороге должно быть увеличено в два-три раза, чтобы исключить движение транспорта, движущегося после поворота на главную дорогу или на поворот с главной дороги, по основным полосам главной дороги. Следует устанавливать удаления, с которого строятся полосы торможения (500-1000 м.) и полосы разгона после поворота. За 200 м. до моста развязки дороги главные полосы должны отделяться сплошной полосой.

2. Мосты через реки должны строиться при ширине реки в июле больше 3 метров. При меньшей ширине для пропуска воды с учетом паводка следует делать тоннели по технологии непрерывной заливки бетонной смесью готовой металлической конструкции.

3. Развороты должны строиться не реже, чем через 10 км. Развороты следует совмещать с развязками.

4. Мосты развязок дорог должны делаться в заводских условиях и доставляется на места установки секциями.

5. Пешеходные переходы должны делаться в заводских условиях и доставляется на места установки секциями.

В заключение следует сказать, что при строительстве бетонных дорог можно использовать технологии заливки бетона и изготовления железобетонных плит, используемые при строительстве аэродромов.

При этом я не претендую на истину. Но, к сожалению, даже таких требований к дорогам Министерство транспорта России пока разработать не в состоянии.

Классик и современники

Басни Ивана Александровича Крылова сохранили свое значение и в наше время. Их народная мудрость, беспощадное осмеяние пороков и дурных свойств людей, привитых собственническим, эксплуататорским обществом, являются и поныне действенным оружием против пережитков старого, мешающего движению вперед.

О том, как надо руководить организациями (в том числе и самоуправляемыми), «мы тьму историй слышим», а вот о том, как не надо, мы здесь напишем, ссылаясь на советы нашего великого баснописца.

«Кадры решают все», – сказано опытным руководителем. Но в подборе кадров часто допускаются грубые ошибки. Например, подбирают помощников по «принципу тупой бритвы»: не режет, но и не опасна. И.А. Крылов («Бритвы»): «Не так ли многие, хоть стыдно им признаться, с умом людей – боятся, и терпят при себе охотней дураков».

Однако и набранные кадры (пусть дураки) должны как-то согласовывать свои действия. Например, финансисты делают одно, министерство по так называемому экономическому развитию – совершенно другое, а Центральный банк – вообще против любого развития. И.А. Крылов («Лебедь, Щука и Рак»): «Лебедь, Рак да Щука из кожи лезут вон, а возу все нету ходу».

Народ видит и ощущает, что экономика давно на дне и никак не может «оттолкнуться», чтобы начать рост. Для придания видимости перемен руководитель «перетасовывает» кадры, как карты, но результатов не видно. И.А. Крылов («Квартет»): «А вы, друзья, как ни садитесь, все в музыканты не годитесь».

Для успеха организации в условиях капитализма нужна правовая защита, нужны честные судьи. Не команда из двух Ослов, двух Кляч, двух или трех Козлов, которые под руководством прокурора Лисы осудили Щуку за злоупотребления в пруду. И.А. Крылов («Щука»): «Чтоб было всем плутам и страшно и опасно – так утопить ее в реке»

В условиях конкуренции всегда кто-то мешает успешной организации: соперники или просто нехорошие люди. Как с ними поступать? Льву в басне «Пестрые овцы» не нрави-

лись пестрые овцы: «Видеть пеструю овцу терпенья нет!». Медведь советовал «без дальних сборов овец передуть, кому о них жалеть?». Но возобладало мнение хитрой Лисицы: «Дай повеленье ты луга им отвести... а так как в пастухах у нас здесь недостаток, то прикажи овец волкам пасти... и род их сам переведется». «Лисицы мнение в совете силу взяло, и так удачно в ход пошло, что, наконец, не только пестрых там овец – и гладких стало мало». Конечно, опыт зверей опасно переносить в цивилизованное общество, но сам принцип, когда «Лев хорош, да все злодеи волки», иногда используют недалёковидные руководители. А потом, после банкротства, они сами становятся «пестрыми овцами».

Каждый руководитель крупной компании (и страны в целом) должен озаботиться подготовкой преемника. В басне «Воспитание Льва» Лев пересматривает возможных учителей для Львенка (Лиса, Крот, Барс, Слон) и останавливается на Орле, который сам предложил «образовательную услугу» (термин современный). И вот после двухлетнего («магистерского») образования Львенок сообщает Отцу и всему народу: «Когда ж намерен ты правление мне вручить, то я тотчас начну зверей учить вить гнезда». Результат, на первый взгляд, абсурден и в чистом виде не соответствует нашим реалиям, но, когда наши местные львы посылают своих детей к заграничным орлам, то они действительно научаются вить гнезда за границей для себя и своей семьи – и ничего более. В конце басни следует гениальное заключение: «Важнейшая наука для царей: знать свойства своего народа и выгоды земли своей». Некоторые наши руководители (цари) свойства своего народа не знают, выгоды земли своей не сознают, а в остальном действуют абсолютно успешно.

*Геннадий ВАНЮРИХИН,
член Союза писателей России*

ПОДПИСКА

Подписной индекс Агентства «Роспечать» – 62193.

Оформить подписку Вы можете, позвонив нам по тел.: +7(499) 940-34-35
или написав на e-mail: cc@oluptr-moscow.ru

Также Вы можете воспользоваться бланком квитанции, размещенным на этой странице, или счетом-офертой, размещенным на странице 96.

Стоимость подписки на 2018 год:
- полугодовая (2 номера) – 3300 руб.
- годовая (4 номера) – 5940 руб.

Подписка оформляется с любого месяца.



ИЗВЕЩЕНИЕ	РОО «Вольное экономическое общество Москвы» ИНН 7708208217 р/с 40703810400170000137 в ОАО «Банк Москвы», г. Москва к/с 30101810500000000219 БИК 044525219 КПП 771901001 ----- Организация _____ ФИО _____ Адрес доставки: Индекс _____ Область _____ Город _____ Улица _____ Дом _____ Корпус _____ Квартира _____ Тел. /факс _____ <table border="1"><thead><tr><th>Вид платежа</th><th>Дата</th><th>Сумма</th></tr></thead><tbody><tr><td>Подписка на журнал «Самоуправление» на _____ номеров</td><td></td><td></td></tr></tbody></table>	Вид платежа	Дата	Сумма	Подписка на журнал «Самоуправление» на _____ номеров		
	Вид платежа	Дата	Сумма				
Подписка на журнал «Самоуправление» на _____ номеров							
Кассир	Плательщик (подпись)						
ИЗВЕЩЕНИЕ	РОО «Вольное экономическое общество Москвы» ИНН 7708208217 р/с 40703810400170000137 в ОАО «Банк Москвы», г. Москва к/с 30101810500000000219 БИК 044525219 КПП 771901001 ----- Организация _____ ФИО _____ Адрес доставки: Индекс _____ Область _____ Город _____ Улица _____ Дом _____ Корпус _____ Квартира _____ Тел. /факс _____ <table border="1"><thead><tr><th>Вид платежа</th><th>Дата</th><th>Сумма</th></tr></thead><tbody><tr><td>Подписка на журнал «Самоуправление» на _____ номеров</td><td></td><td></td></tr></tbody></table>	Вид платежа	Дата	Сумма	Подписка на журнал «Самоуправление» на _____ номеров		
	Вид платежа	Дата	Сумма				
Подписка на журнал «Самоуправление» на _____ номеров							
Кассир	Плательщик (подпись)						



ОО «Вольное экономическое общество Москвы»
121099, Россия, Москва, ул. Новый Арбат, д. 36/9
Тел.: +7-495-690-82-95

ИНН 7708208217, КПП 770401001
р/с 40703810400170000137
Филиал «Центральный» Банка ВТБ (ПАО) в г. Москве
к/с 30101810145250000411, БИК 044525411

СЧЕТ № 4/1 от 7 декабря 2017 г.

№	Наименование	Кол-во	Цена	Сумма
1	Журнал «Самоуправление» (январь 2018 – июнь 2018)	2	1650,00	3 300,00
Всего к оплате:				3 300,00
Три тысячи триста рублей 00 копеек				
В том числе НДС 18%:				503,39

При оплате счета укажите в платежном поручении в графе «Назначение платежа»:

- Номер счета
- Название организации
- Полный адрес доставки (с индексом)
- Контактное лицо, телефон (с кодом города), e-mail

Руководитель

Белов В.Г.

Главный бухгалтер

Печникова М.В.

Оплата данного счета-оферты (ст. 432 ГК РФ) свидетельствует о заключении сделки купли-продажи в письменной форме (п. 3 ст. 434 и п. 5 ст. 438 ГК РФ)



СЧЕТ №4/2 от 7 декабря 2017 г.

№	Наименование	Кол-во	Цена	Сумма
1	Журнал «Самоуправление» (январь 2018 – декабрь 2018)	4	1485,00	5 940,00
Всего к оплате:				5 940,00
Пять тысяч девятьсот сорок рублей 00 копеек				
В том числе НДС 18%:				906,10

При оплате счета укажите в платежном поручении в графе «Назначение платежа»:

- Номер счета
- Название организации
- Полный адрес доставки (с индексом)
- Контактное лицо, телефон (с кодом города), e-mail

Руководитель

Белов В.Г.

Главный бухгалтер

Печникова М.В.

Оплата данного счета-оферты (ст. 432 ГК РФ) свидетельствует о заключении сделки купли-продажи в письменной форме (п. 3 ст. 434 и п. 5 ст. 438 ГК РФ)